



REVISTA

de Direito e Segurança

Ano IV | Número 7
Janeiro | Junho de 2016

DIRETOR

JORGE BACELAR GOUVEIA

DIRETORES-ADJUNTOS

ANTÓNIO DUARTE AMARO
FRANCISCO PROENÇA GARCIA
LUÍS SALGADO DE MATOS
NELSON LOURENÇO
PEDRO CLEMENTE
RUI PEREIRA

SECRETÁRIA

INÊS BRAGA

 **FACULDADE DE
DIREITO**
UNIVERSIDADE
NOVA DE LISBOA

 **DIREITO**
DS
INSTITUTO
SEGURANÇA

FICHA TÉCNICA

RDeS – Revista de Direito e Segurança n.º 7

Propriedade e Sede

IDeS – Instituto de Direito e Segurança

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento
sobre Direito e Sociedade

Campus de Campolide

1099-032 Lisboa – Portugal

www.ides.pt/rdes

www.cedis.fd.unl.pt/rdes

secretariado.ides@gmail.com

Periodicidade

Semestral

Indexador:

www.latindex.org (catálogo)

Depósito Legal

000000/15

ISSN

2182-8687 (impresso)

ISSN

2182-8970 (em linha)



REVISTA

de Direito e Segurança

Ano IV | Número 7

Janeiro | Junho de 2016

DIRETOR

JORGE BACELAR GOUVEIA

DIRETORES-ADJUNTOS

ANTÓNIO DUARTE AMARO

FRANCISCO PROENÇA GARCIA

LUÍS SALGADO DE MATOS

NELSON LOURENÇO

PEDRO CLEMENTE

RUI PEREIRA

SECRETÁRIA

INÊS BRAGA



Índice Geral

I – DOUTRINA

David Pinheiro Martins

Os programas de policiamento especiais da GNR na prevenção da criminalidade.	7
---	---

Eduardo Gonçalves Lima

Polícia Ambiental Nacional	33
----------------------------------	----

Eduardo Romeu de Oliveira Lérias

Maus Tratos Contra Crianças e Jovens – Uma Abordagem Teórica	63
--	----

José Bernardino de Sousa Moutinho

As Informações em Portugal e os contributos da GNR.	99
--	----

José Lourenço Pereira Beleza

Internamento Compulsivo de Urgência – a intervenção das polícias na Lei de Saúde Mental	125
---	-----

Pedro Miguel Martins Ares

Combatentes estrangeiros: uma ameaça à segurança	145
--	-----

Reinaldo Saraiva Hermenegildo

Segurança Interna Europeia em perspectiva: abordagem teórico-concetual e desafios prementes	179
---	-----

Ricardo Filipe da Silva Cortinhas

Controlo externo da atividade policial	217
--	-----

II – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

Protocolo de Colaboração entre o IDeS e a ANPC	259
--	-----

II CEUEPIC – Relatório.	263
------------------------------	-----

Normas Técnicas da Revista de Direito e Segurança.	267
---	-----

I - DOUTRINA

Os programas de policiamento especiais da GNR na prevenção da criminalidade¹

The special policing programs of GNR on crime prevention

DAVID PINHEIRO MARTINS²

Resumo: As políticas de prevenção da criminalidade exigem uma abordagem integrada de todas as instituições, devendo a prevenção da criminalidade ser tratado a todos os níveis.

A prevenção criminal, como o conjunto de medidas adotadas antecipadamente e que visam a redução da ameaça de crime e das suas consequências, ou pelo menos, minimizar o risco, procura esclarecer quais os modelos de policiamento desenvolvidos pela Guarda, de modo a desenvolver capacidades para o alcance desse objetivo.

Tendo por base a importância da prevenção da criminalidade foi abordada a questão, através de uma análise dos normativos legais enquadrantes de alguns autores, bem como referência aos diversos modelos de policiamento desenvolvidos pela Guarda Nacional Republicana.

O domínio de informações atempadas é essencial para esta estratégia de combate eficaz à criminalidade, salientando-se o papel fulcral da Guarda Nacional Republicana, no desempenho desta missão, como Força de Segurança implementada em todo o Território Nacional.

Palavras Chave: Policiamento de proximidade, Força de Segurança, Guarda Nacional Republicana, Prevenção, Cooperação.

Abstract: Crime prevention policies requires an integrated approach to all institutions, therefore must be treated at all levels.

¹ Entregue: 5.11.2015; aprovado: 6.1.2016.

² Capitão da GNR e Mestrando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Criminal prevention, such as the set of measures adopted in advance that aim the reduction of crime threat and its consequences, or at least minimize its risk, seeking to clarify the policing models developed by Guard in order to build capacity for the achievement of this goal.

The importance of crime prevention was discussed through an analysis of legal regulations by some authors, as well as a reference to the different policing models developed by the National Guard.

It is essential to acquire anticipated information regarding the effectiveness of this strategy, emphasizing the central role of the National Republican Guard, in the performance of this mission, as Security Force deployed throughout the national territory.

Key words: *Proximity Policing, Security Force, National Guard, Prevention, Cooperation.*

Introdução

O presente trabalho insere-se no âmbito do curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa visando, em contexto académico, teorizar sobre o papel dos programas específicos de policiamento da Guarda Nacional Republicana na prevenção da criminalidade, especificando qual a estratégia da instituição sobre esta temática.

No Estado de Direito Democrático, a prevenção é uma função prioritária do Sistema de Segurança Interna. A prevenção prevê uma função integradora da responsabilidade coletiva e individual dos cidadãos com trabalho desenvolvido pelas Forças de Segurança.

Os programas de prevenção desenvolvidos pela GNR, desenvolvidos no âmbito do “policiamento de proximidade”, tem em conta o desenvolvimento da atividade policial tão perto quanto possível das populações, bem como, a aposta na visibilidade da instituição e da capacidade de resolução dos problemas concretos dos cidadãos.

Trata-se de uma atividade em que é fundamental a colaboração entre a comunidade e a polícia, deixando esta última, de ser a única guardiã da lei e da ordem. Todos os membros da comunidade tornam-se elementos ativos no esforço conjunto para melhorar a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos.

Este trabalho visa responder à pergunta “como se articulam os programas especiais de policiamento da Guarda Nacional Republicana, face à atual estratégia de prevenção criminal?”, tendo assim, por objetivos, caracterizar o fenómeno da prevenção criminal, ao nível da polícia administrativa e esclarecer quais os programas desenvolvidos pela Guarda Nacional Republicana.

Para tal aspiração, o trabalho foi organizado de forma a, numa primeira parte, efetuar o enquadramento contextual do tema, onde se abordará o conceito de prevenção criminal, procurando clarificar o mesmo, referindo-se a algumas das suas principais características que gravitam em seu redor.

Numa segunda fase descrever-se-á os programas de policiamento de proximidade desenvolvidos pela GNR, com base na atual estratégia de atuação, bem como identificar as capacidades desenvolvidas ao nível estrutural para atingir esse objetivo.

Por fim, serão selecionadas as principais conclusões, que procuram realçar os principais aspetos abordados ao longo do presente trabalho.

1. Prevenção da criminalidade

a. Enquadramento

Hoje em dia, a prevenção da criminalidade é um assunto de importância vincada, pertinente e atual quer para as Polícias quer para as Políticas Governamentais.

As políticas de prevenção da criminalidade exigem uma abordagem integrada de todas as instituições, devendo a prevenção da criminalidade ser tratado a todos os níveis.

A globalização e os seus consequentes problemas de insegurança impõe a necessidade de um novo quadro institucional e a definição de novas políticas que deem resposta eficazes, sendo a prevenção e o combate à criminalidade, bem como, a diminuição da insegurança e do medo fatores essenciais ao desenvolvimento económico e social (Lourenço, 2012, p. 191).

O crime tem um impacto significativo na qualidade de vida dos cidadãos, contribuindo ativamente para desviar recursos essenciais ao desenvolvimento e à riqueza dos países e ao seu bem-estar, devendo a prevenção e o combate ser assumido como uma prioridade política de qualquer País democrático (Lourenço, 2012, p. 193-194).

A relevância atribuída ao crime é diretamente proporcional à preocupação com a sua prevenção e assume um papel preponderante nas sociedades modernas, como garantia de segurança (Ferreira, 2008, p. 78).

Podemos dizer que é a partir dos anos 90 que esta vertente se tornou mais visível nas polícias Portuguesas, não porque esta matéria não fosse importante ou pensada anteriormente. No entanto, desde essa época temos vindo a assistir a um aumento das designadas “medidas de prevenção” quando olhamos para atividade policial, pois é a partir dessa data, que conceitos como “programas de visibilidade” e “policiamento de proximidade” começam a surgir nas Forças de Segurança, começando com o programa “escola segura” e depois expandindo-se às mais diversas áreas como o “comércio, verão, férias” e até às “atividades agrícolas” (Fernandes, 2006, pp. 69-70).

Os programas de prevenção são hoje em dia uma preocupação crescente do mundo ocidental e países desenvolvidos. É certo que nas sociedades mais desenvolvidas, ao mesmo tempo que crescem as liberdades dos cidadãos também cresce a sua consciência e a sua necessidade de desenvolver essas liberdades em Segurança e de modo a que os seus direitos não sejam postos em causa, sendo o Mundo é cada vez mais consciente daquilo que o rodeia e ao mesmo tempo mais crítico quando os seus direitos lhe são negados. Assim, podemos considerar que juntamente com a evolução das sociedades democráticas evoluíram também conceitos como a “prevenção criminal, segurança humana, policiamento de proximidade, sentimento de segurança e mesmo cidadania”. (Fernandes, 2006, pp. 69-70).

Em Portugal, refere Alvelos (2008, p. 81), “que se deve ao Intendente Diogo Pina Manique a primeira Estratégia concertada de combate ao crime. Em 1780, decorrente da desestruturação social ocorrida, na sequência do terramoto é criada a Casa Pia com o principal objetivo de albergar as crianças pobres, órfãs e abandonadas,

transformando-se assim na mais significativa instituição de apoio aos menores”.

Ainda, segundo o Alvelos (2008, p. 81), “a história da moderna prevenção do crime é desencadeada ao redor dos anos 70”. A transformação sociológica do modelo familiar, caracterizado por um adulto que se encarregava da subsistência e outro da gestão doméstica da mesma, evoluiu para outro modelo familiar, onde os dois adultos começaram a trabalhar, resultando assim, uma ausência de modelos paternais, associado a uma redução drástica do tempo dedicado à educação dos filhos, agravando ainda pela sedução constante ao consumismo e o aparecimento de novas drogas tornando o recurso ao crime a possibilidade de concretização de algumas ambições juvenis.

A Segurança tornou-se uma temática de preocupação e interesse por parte de todos. Desde do nível local, com os municípios, promovendo uma política de Segurança, afirma de maneira inequívoca, a sua essencialidade, para assegurar uma superior qualidade de vida, contribuindo, para uma diminuição do sentimento de insegurança e diminuição do crime (Sousa, 2005, p. 42).

Uma sociedade de confiança depende da adesão dos membros das respetivas comunidades e da sociedade civil, competindo ao Estado conduzir uma Política de confiança com a comunidade, sendo esta, o elo mais frágil à coesão social (Alves, 2011, pp. 23-24).

A Segurança é um fim indispensável ao prosseguimento dos fins da Justiça e Bem-Estar, sendo da responsabilidade de todos. A legitimidade de uma instituição deve ser vista, aos olhos do público, como fundamentais no direito, na razão e na justiça, assente numa base de confiança, como legitimadora das ações de segurança e policiamento (Alves, 2011, p. 24).

O modelo de polícia de proximidade (*Police de Proximité*), de origem Francesa, tem como visão “estar próxima dos habitantes”. Esta forma de polícia é baseada numa presença dissuasiva no espaço público, cujo principal efeito é de criar o sentimento de segurança nos habitantes. Tem o objetivo de estar perto das pessoas e ouvir as suas necessidades em matéria de segurança, mas também de antecipar os acontecimentos (Sousa, 2005, p. 42).

O “policiamento de proximidade” tem como estratégia o desenvolvimento e implementação de novas formas de organização policial, técnicas de proximidade e visibilidade e estabelecer programas específicos focados em problemas concretos e em grupos mais vulneráveis, tendo como objetivos, a criação de um sentimento de segurança nas populações, a construção de relações de confiança, a manutenção da ordem através de uma análise pormenorizada das características e origens de determinados problemas e a redução da criminalidade (Sousa, 2006, pp. 43-44).

O modelo de “Community Policing”, nasceu nos países anglo-saxónicos, tendo como objetivo “reduzir os conflitos inter-étnicos” e a “melhorar a comunicação com as comunidades”. Este modelo consiste numa polícia não só próxima da população e de alguns grupos étnicos, mas também de uma polícia à imagem da população, nas suas origens e na diversidade cultural (Sousa, 2006, pp. 43-44).

O “policiamento comunitário baseia-se no princípio de que os problemas sociais terão soluções cada vez mais efetivas na medida em que haja a participação de todos na sua identificação, análise, discussão e definição de soluções de acordo com as competências organizacionais envolvidas na resolução das diferentes situações” (SSI, 2014, p. 136).

b. Conceito de Prevenção

Segundo Ferreira (2008, pp. 80 e 81), o conceito de prevenção criminal “íntegra, em sentido lato, todos os procedimentos ou medidas de natureza pluridisciplinar, tendentes a prevenir a prática de um crime em concreto ou a reduzir a criminalidade em geral, a minimizar a violência e os danos materiais e psicológicos causados nas vítimas, a potenciar a reinserção social dos delinquentes e, de uma genérica, a promover um sentimento comunitário de segurança e paz social”, constituindo condição *sine qua non* para a garantia de Segurança Interna, que por seu turno se assume como veículo essencial, atendendo à tipicidade das ameaças, para a Segurança Nacional.

Para a União Europeia, “a prevenção da criminalidade 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 diretas de dissuasão de atividades criminosas, quer através de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas causas. Inclui o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, de autoridades locais, e das associações especializadas que eles tiverem criado na Europa, de sectores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação.”³ Definição esta, também inserida no Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS), aprovado pela deliberação n.º 230/2006, de 18 de Maio, do Conselho de Ministros, sendo que, neste documento, refere ainda, que fazem parte da prevenção criminal todas as ações desenvolvidas pelas Forças de Segurança que ponham em causa a SI (SSI, 2006, p. 18).

O conceito de prevenção criminal reveste-se de extrema complexidade e a sua definição difere, conforme alguns autores, revelando perspectivas mais gerais ou específicas ou com enfoque na forma e efeitos, no entanto, se quisermos retirar um denominador comum entre as várias definições, podemos retirar que todas estas definições referem medidas a ser adotadas e que visam a redução do crime e das suas consequências.

Importa também analisar quem são os agentes que podem contribuir para a prevenção criminal, ou seja quem tem competências e responsabilidades para a desenvolver. Certamente é ao Estado, no âmbito das suas funções, em que visa a Segurança, que vai recair a principal responsabilidade da prossecução de políticas de prevenção criminal, no entanto não podemos aceitar que seja apenas o Estado e os seus agentes a ter a total responsabilidade pela prevenção criminal, pois os cidadãos devem contribuir de forma significativa para a redução da criminalidade, e é neste sentido que a prevenção criminal desempenha funções fundamentais nas escolas, de modo a educar os cidadãos e a sociedade desde cedo para estas problemáticas. Também cada vez mais a comunidade internacional desempenha um papel fundamental

³ Ver decisão do Conselho (2001/427/JAI), de 28 de Maio de 2001).

na prevenção criminal, quer através de trocas de informação, quer através de políticas conjuntas em determinadas áreas (Valente, 2013, p. 34).

A prevenção criminal baseia-se então em medidas, que visam reduzir a criminalidade, sendo que pode estar ligada certamente á repressão criminal. Apesar de a prevenção e repressão estarem relacionados, importa separar os conceitos, ainda que em alguns casos a sua fronteira seja difusa. Olhando de forma mais abrangente, podemos facilmente encontrar situações em que uma medida possa ser considerada repressão criminal e prevenção simultaneamente.

Segundo Sampaio (2012, p. 82), “a dimensão da prevenção, aparece a partir da força conformadora dos direitos fundamentais, isto é, a proteção dos direitos fundamentais vinculando jurídico-constitucionalmente o Estado e em especial a Administração”.

A prevenção criminal não é portanto uma ação exclusiva do Estado, ainda que seja essencialmente levada a cabo pelos seus agentes, a prevenção criminal é uma missão de todos os cidadãos no desenvolvimento das políticas criminais do Estado. O Estado é quem detém, constitucional e legalmente, os operadores judiciais para poder aprovar e levar a cabo uma política criminal humanista (Valente, 2013, p. 34).

Por outro lado, Santos (2010, p. 11), também reflete a importância do cidadão e da sociedade na prevenção criminal, “o combate, à atividade delituosa passa por comprometer o cidadão comum nas ações de prevenção”.

Refere ainda Santos (2010, p. 13), que “as ações de prevenção, através do policiamento de proximidade, e as ações especiais de prevenção dirigidas a ameaças específicas são genericamente, os processos de atuação utilizados com resultados positivos. Orientando, também, a atividade operacional para alvos mais vulneráveis, com programas destinadas a proteger, por exemplo, as farmácias, os locais de abastecimento de combustíveis, os transportes de mercadorias especiais, as igrejas e outros, ou desencadeando, com regularidade, operações de prevenção e fiscalização de maior envergadura direcionadas para zonas problemáticas. Procura-se dar visibilidade às ações das forças de segurança e acima de tudo, criar insegurança nos agentes do crime e reforçar o sentimento de confiança no cidadão”.

Também Alvelos (2008, p. 80) refere que “o fenómeno da criminalidade é uma preocupação que ocupa um lugar destacado não só pelo seu aumento mas também pelo aumento exponencial da sensação de insegurança”. Para pôr em prática uma eficaz política de prevenção da criminalidade têm que ser mobilizados todos os setores da sociedade. As Forças de Segurança, que se empenham em estabelecer estratégias de prevenção devem fomentar a coesão necessária, nomeadamente apoio de instituições (privadas), autarquias e nos diferentes departamentos ministeriais de modo a desmultiplicar um conjunto de soluções sinérgicas, cujo resultado será muito superior ao resultado que as mesmas instituições conseguem com o desenvolvimento normal das suas atividades.

Aqui importa ainda salientar a reflexão sobre os custos e os benefícios da prevenção criminal a partir de uma perspetiva económica, de Alvelos (2008, p. 82) referindo que, “o alcance dos efeitos gerados pela criminalidade, numa primeira análise, é maior do que o esperado, se contarmos com as vítimas, as suas famílias e amigos, autoridades envolvidas (em especial as locais), com o dinheiro dos contribuintes, o efeito na microeconomia, que muitas vezes é desestruturada, não só pelo medo de abertura ao público, mais também, pelo elevado investimento ao nível da segurança e por último, os próprios delinquentes e a suas famílias, nomeadamente os efeitos da sua desestruturação familiar”.

No seguimento da mesma reflexão, Alvelos (2008, p. 83), conclui que “em prevenção versus repressão fala-se numa proporção de 1 para 8, isto é, por uma unidade financeira despendida na prevenção da criminalidade consegue-se poupar o gasto de 8 unidades financeiras que suportariam o sistema repressivo e a sua estrutura judicial”.

No PCCCOFSS, nomeadamente no capítulo III B, a prevenção criminal, como atividade da SI está dividida em três tipos fundamentais. Prevenção clássica ou tradicional, prevenção sociológica e prevenção específica. A prevenção clássica foca-se nos autores da criminalidade e visa as medidas que impeçam que estes cometam os crimes ou que reincidam nestes, recorrendo á repressão e ao efeito intimidativo das penas, numa perspetiva em que o individuo sabe que se cometer um crime poderá vir ser responsabilizado pelos seus atos, criando a ideia

que o crime não compensa. Também a atividade policial funciona como meio dissuasor, através do patrulhamento, vigilância e rusgas, que leva o indivíduo a não cometer um crime com o medo de ser visto ou apanhado a cometê-lo. Por fim, ainda na perspectiva clássica, também a vigilância de pré delinquentes e reincidentes potências permite inibir que estes indivíduos cometam crimes (SSI, 2006, p. 18-19).

Atualmente relevam cada vez mais importância as novas correntes científicas em que não estão tão centradas no indivíduo, mas sim, nas causas ambientais e sociais do crime, falando-se então da prevenção sociológica. Este tipo centraliza o esforço em reduzir os fatores de natureza socioeconómica e conjunturais que possam favorecer a criminalidade. A prevenção específica que tem por fim limitar o número de vítimas dos crimes, centrando-se nas medidas que as potenciais vítimas podem tomar de forma a reduzirem as suas vulnerabilidades, que sejam atos de imprudência ou atos de negligência que os torna num alvo fácil para os criminosos (SSI, 2006, p. 18-19).

Estudos recentes, apontam também para um caminho da prevenção situacional, principalmente quando se trata de ações de terrorismo ou atentados contra as pessoas, instalações ou informação, sendo que esta prevenção foca-se em medidas que tendem a desencorajar o cometimento dos crimes pelo aumento do esforço e dificuldades para



Figura n.º 1 – (Áreas de Atividade da SI)

Fonte: (SSI, 2006)

o cometimento do crime, como por exemplo aumentando as medidas de controlo no acesso a determinado local, pela redução dos ganhos efetivos do crime como a recolha regular do dinheiro existente em caixa num comércio, pelo aumento do risco para o criminoso através de sistemas de vídeo vigilância ou outros, através da remoção das desculpas para a prática de crimes, entre outros (SSI, 2006, p. 18-19).

2. Estratégia de atuação

a. Passado, presente e futuro

Se olharmos á história recente de Portugal, verificamos que a questão da prevenção criminal é abordada logo no Programa do I Governo Constitucional (1976-1978), onde constava, ainda que genericamente, a intenção de criar campanhas de prevenção de forma coletiva e integrada. No II Governo Constitucional (1978) reconhece-se já a necessidade da articulação das várias medidas preventivas ao nível dos ministérios. No programa do XI Governo (1987-1991), esta matéria ganha uma nova perspetiva e importância, com linhas no programa do Governo multissetoriais e definindo o seu objeto não só á população mas com medidas dirigidas aos jovens, introduzindo também a ideia de proteção das vítimas e da relação entre polícia e cidadãos. É no programa do Governo seguinte (Governo XII) que são dados os primeiros passos para o programa de prevenção e policiamento “Escola Segura”, considerando a escola o local onde começa a prevenção criminal.

Do XIII Governo até à atualidade são desenvolvidos diversos programas de prevenção criminal e policiamento de proximidade, mostrando a preocupação crescente sobre a prevenção criminal e transformado esta numa atividade bastante abrangente e cada vez mais desenvolvida (Fernandes, 2006, pp. 70-71).

A estratégia da Guarda, delineada “Guarda 2020 – Uma Estratégia de Futuro”, tem como desafio a “qualidade do serviço prestado – fazer mais e melhor com menos”, tendo em conta três prismas (pessoas, movimento e território), na congregação de esforços na afirmação da GNR enquanto Força de Segurança focada no cidadão, pela constância

de uma postura eminentemente HUMANA, PRÓXIMA e de CONFIANÇA (GNR, 2014, p. 3).

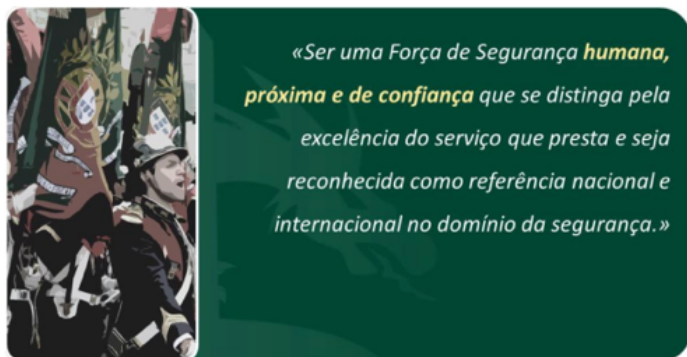


Figura n.º 2 – (Estratégia da Guarda 2020 – Visão)

Fonte: (www.gnr.pt)

Face à complexidade do atual ambiente de Segurança e às exigências do mundo contemporâneo, a GNR com uma visão institucional de ser uma FS que se distinga pela excelência e reconhecida como referência nacional e internacional no domínio da Segurança, desenvolve os programas especiais, tendo em conta três linhas prioritárias. Prevenção e contenção da criminalidade, fortalecimento das parcerias e responsabilização e participação dos cidadãos. Por sua vez, a implementação territorial é efetuada pela abertura à mudança, ciente de que tanto ao nível da genética operacional, como no campo estrutural e operacional, a ideia de transformação deve ser constante.

O n.º 1 do art. 1.º da Lei n.º 63/ 2007, de 06 de novembro, que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana (LOGNR), refere que “ a Guarda é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”.

A Portaria n.º 1450/ 2008, de 16 de dezembro, estabelece a organização interna das unidades territoriais, especializada, de representação e de intervenção e reserva da GNR, bem como, define as respetivas subunidades, procedendo à organização interna dos comandos territoriais (CTer).

Por sua vez, o despacho n.º 53/09-OG, de 30 de dezembro de 2009, conjugado com a NEP n.º 3.58 da GNR/ CO/ DO, de 06 de abril de 2011, ambos do Tenente-general, Comandante-Geral da GNR, articula o Destacamento Territorial (DTer) da seguinte forma:

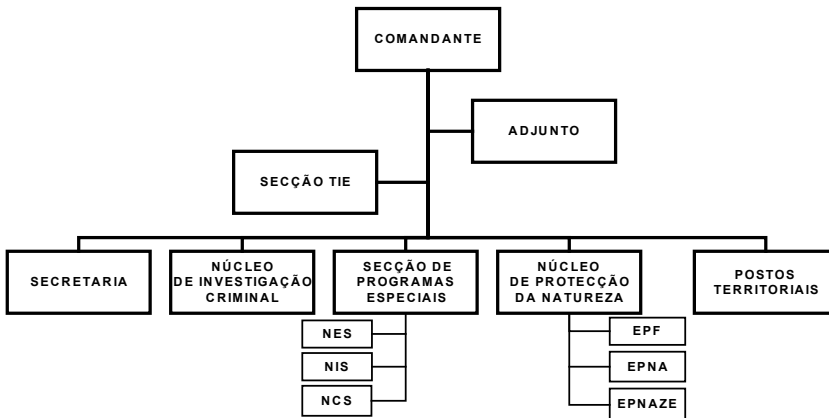


Figura n.º 3 – (Estrutura de um DTer)

Fonte: (GNR).



Figura n.º 4 – (Malha territorial das SPE)

Fonte: (GNR)

O DTer constitui um escalão eminentemente operacional que agrupa um número variável de Postos, em regra cinco a seis e ainda os núcleos de proteção do ambiente, de investigação criminal e a seção de programas especiais (SPE). A SPE, por sua vez, subdivide-se, para promoção dos vários programas especiais de policiamento de proximidade em três núcleos: Núcleo Escola Segura (NES), Núcleo Comércio Seguro (NCS) e o Núcleo Idosos em Segurança (NIS). O conjunto das respetivas áreas de intervenção, constitui a sua zona de ação (ZA), competindo-lhe cumprir a missão da Guarda.

A GNR como FS implementada em todo o Território Nacional tem vindo a desenvolver, quer por iniciativa própria, quer por iniciativa Governamental e ainda, em colaboração com outras entidades, programas de policiamento direcionados à resolução de problemas típicos de grupos específicos, o qual tem surtido resultados positivos, onde seguidamente se procedera a uma breve caracterização de cada um.

b. Programas especiais de iniciativa Governamental

(1) Escola Segura

Programa resultante de uma iniciativa entre o Ministério da Administração Interna e o Ministério da Educação, desenvolvido pelas FS (GNR e PSP), o qual está vocacionado para a segurança da comunidade escolar. Abrangendo todos os estabelecimentos de educação e ensino, este programa visa garantir a segurança, prevenindo e reduzindo a violência, comportamentos de risco e incivildades, contando para isso com a participação de toda a comunidade escolar, de forma a sensibilizá-la e a envolvê-la nas questões da segurança no meio escolar. As principais áreas de intervenção, através da realização ações de policiamento e de sensibilização junto das escolas, complementadas com a distribuição de panfletos visam matérias específicas como a prevenção rodoviária, segurança na rua, prevenção do consumo de estupefacientes, educação ambiental, prevenção da delinquência, maus tratos e os abusos sexuais, os direitos das crianças, o *bullying* eo *ciber-bullying* (SSI, 2014, p. 130).



Figura n.º 5 – (Programa “Escola Segura”)

Fonte: (GNR).

(2) Apoio 65 – Idosos em Segurança

Programa de policiamento direcionado para a ajuda e proteção dos mais idosos, com a participação ativa das FS junto das instituições que lhes prestam apoio, fomentando a divulgação de conselhos de segurança e boas práticas para que evitem ou reduzam eventuais práticas criminosas. A GNR realiza diversas ações no âmbito da sua missão de policiamento de proximidade que vão desde o levantamento de situações em que os idosos vivem isolados e/ou em locais isolados (operação censos sénior), até à realização de ações de sensibilização e informação, visitas, sinalização de casos problemáticos e respetivo encaminhamento para as Instituições de Apoio Social locais e na participação em equipas multidisciplinares de intervenção e acompanhamento. A GNR tem mantido um grande esforço de empenhamento, junto deste grupo etário, tendo por objetivo conferir uma maior qualidade de vida e um maior sentimento de segurança (SSI, 2014, p. 131).

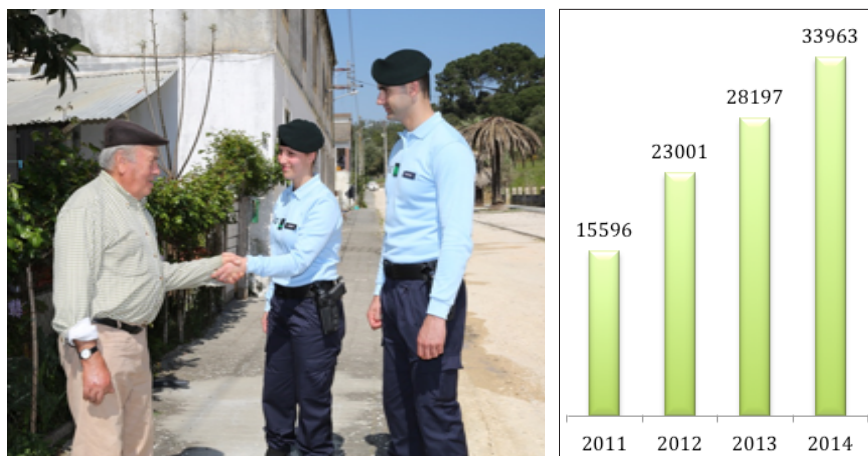


Figura n.º 6 – (Operação Censos Sénior)

Fonte: (GNR)

(3) Comércio Seguro

Programa que visa a prevenção da criminalidade associada a estabelecimentos comerciais, sensibilizando na implementação e medidas preventivas de segurança, reforço de policiamento das zonas comerciais, bem como criar canais de comunicação entre os comerciantes e as FS (SSI, 2014, p. 134).



Figura n.º 7 – (Programa Comércio Seguro)

Fonte: (GNR)

(4) Verão Seguro – Chave Direta

Este programa tem como objetivo assegurar de forma direcionada e mais eficaz, a segurança da propriedade privada (residências), de todos os cidadãos, através duma maior ação de patrulhamento e vigilância, que solicitam à GNR este tipo de serviço, durante os meses de verão (SSI, 2014, p. 148).



Figura n.º 8 – (Programa “Chave Direta”)

Fonte: (GNR)

(5) Transporte Seguro de Tabaco

Protocolo com a Associação Nacional dos Grossistas de Tabaco, que consiste na promoção de ações de formação e sensibilização aos seus associados e desenvolvimento de ações de proteção e prevenção necessárias à garantia das melhores e mais seguras condições de transporte a este tipo de bens de circulação condicionada (SSI, 2014, p. 139).

(6) Táxi Seguro

Sistema que visa ajudar os condutores de táxis, conferindo um maior sentimento de segurança e de dissuasão da criminalidade asso-

ciada a esta profissão, através de um sistema que se apoia nos sistemas GSM e GPS, e que permite determinar, a partir do momento em que o condutor dá o alerta, a georreferenciação do veículo (SSI, 2014, p. 137).

(7) Abastecimento Seguro

Sistema que visa melhorar as condições de segurança nos postos de abastecimento de combustível, de modo a combater a criminalidade a que estes locais estão sujeitos. A ligação direta às FS potencia a rapidez de atuação (SSI, 2014, p. 137).

(8) Farmácia Segura

Sistema que visa o estudo, promoção e incremento de medidas de segurança às farmácias associadas na Associação Nacional de Farmácias, que permite às FS georreferenciar qualquer farmácia aderente, sempre que seja necessário (SSI, 2014, p. 138).

(9) Parcerias Locais: Contratos Locais de Segurança (CLS)

Os CLS têm vindo a materializar-se entre o MAI e os municípios que a estes pretendem aderir. Os CLS constituem um instrumento, no reforço do objetivo da segurança e do aumento de confiança das populações, através da articulação entre a ação da Guarda e a comunidade, desenvolvendo respostas aos problemas locais (SSI, 2014, p. 136).

(10) Segurança em Meio Rural: Protocolo Campo Seguro

Protocolo assinado entre o MAI e a EDP, a REFER, a EPAL e a PT para fazer face à problemática do furto de metais não preciosos. No âmbito deste programa a GNR realiza diversas atividades, nomeadamente ações de sensibilização e patrulhamento direcionado de forma a criar maior sentimento de segurança junto da população afetada por este tipo de ilícitos (SSI, 2014, p. 136).

c. Programas Especiais de iniciativa da GNR

(1) Tourist Support Patrol

Este programa visa garantir a segurança de pessoas de férias, dos bens e dos locais, onde se realizam grandes eventos, de modo a proporcionar um aumento do sentimento de segurança e de proximidade, como também uma imagem de eficácia e modernidade, em estreita colaboração com a população (SSI, 2014, p. 148).



Figura n.º 9 – (Programa “Tourist Support Patrol: TSP”)

Fonte: (GNR)

(2) AgriSegur

Operação que visa sensibilizar a comunidade rural sobre medidas de prevenção de furtos e o aumento do patrulhamento nas zonas agrícolas, com o objetivo de prevenir a criminalidade, para que, as diversas campanhas agrícolas se realizem num clima de segurança (SSI, 2014, p. 150).

(3) Operação Santo António

Operação que consiste na realização de um conjunto de ações de sensibilização de utilizadores de tratores agrícolas, alertando para a adoção de medidas preventivas e para os procedimentos a tomar aquando da utilização dos mesmos veículos, com vista à transmissão de uma mensagem de preocupação, de vontade em reduzir a sinistralidade, bem como, reduzir os acidentes mortais no meio rural (SSI, 2014, p. 150).

(4) Residência Segura

Programa que direciona os recursos tendo como objetivo a prevenção de assaltos a residências. As ações desenvolvidas passam pelo contacto com os proprietários e pela georreferenciação de todas as respetivas residências, para uma melhor e mais rápida localização, caso seja necessário. No contacto com a população, para além da sensibilização sobre medidas de prevenção a adotar, é ainda disponibilizado o contacto telefónico do Posto da FS da área (SSI, 2014, p. 148).



Figura n.º 10 – (Programa “Residência Segura”)

Fonte: (GNR)

(5) Investigação e Apoio a Vítimas Específicas (IAVE)

Atendendo à problemática da violência doméstica e apoio à vítima a GNR implementou em todo o território continental os designados Núcleos de Investigação e Apoio a Vítimas Específicas (NIAVE), contando assim, com 287 equipas de investigação e inquérito (EII), na área sob sua responsabilidade, complementadas com salas de apoio à vítima, as quais permitem uma maior privacidade no atendimento (SSI, 2014, p. 149).

d. Programas especiais de iniciativa de outras entidades

(1) SOS Azulejo

Protocolo assinado entre a REFER e o Museu da Polícia Judiciária sedado na Escola da Polícia Judiciária, com vista à proteção do património azulejar parcialmente degradado e em risco de furtos e vandalismo, sendo a GNR parceiro neste programa. Exemplo de ações desenvolvidas foi o contato com todos os municípios nacionais, no sentido de implementarem medidas de alteração aos regulamentos municipais de urbanismo e edificação, para se conseguir a interdição de demolição de fachadas azulejadas ou a simples remoção (SSI, 2014, p. 144).

(2) Igreja Segura – Igreja Aberta

Programa que tem como objetivo desenvolver estratégias de prevenção criminal, de forma a combater o fenómeno de furto de arte sacra em igrejas.

A GNR como parceira neste programa (iniciativa de coordenação do MPJ/ EPJ) exerce um esforço permanente em ações de sensibilização (Párocos e Assistentes), para que adotem as necessárias medidas de segurança preventivas, de modo a evitar este tipo de prática criminal e patrulhamento direcionado (SSI, 2014, p. 144).

e. Considerações

Os programas especiais de policiamento visam, a partir de uma representação teórica de uma realidade obter soluções para determinado problema.

A prevenção e o combate à criminalidade impõe a necessidade de um novo quadro institucional e a definição de novas políticas de Segurança, nomeadamente de proximidade às populações (Lourenço, 2012, p. 183).

Problemas como a imigração, exclusão social, zonas desfavorecidas da periferia dos grandes centros urbanos fizeram mudar o policiamento em torno da “proximidade”, influenciado pelas experiências anglo-saxónicas. Portugal nunca adotou um policiamento comunitário no sentido orgânico do conceito onde haja um envolvimento de toda a comunidade, mas sim, algumas iniciativas de proximidade desenvolvidos pelas FS, nomeadamente, iniciativas de aproximação a grupos mais vulneráveis (Ferreira, 2014, pp. 28-32).

Tendo sempre em conta a “legitimidade” e “confiança” como fatores críticos de sucesso para políticas de policiamento de proximidade, a questão da Segurança tem uma importância fundamental, devendo o Estado demonstrar a capacidade de prevenir e combater a insegurança (Lourenço, 2012, p. 188).

Os modelos de Segurança devem ter sempre em conta as dimensões social, política e, imprescindivelmente cultural, bem como, as percepções do cidadão. O desafio passa pela definição de novos quadros de atuação, num processo legitimador das expectativas dos cidadãos, centrado na pessoa e de criar uma obediência voluntária da sua autoridade (Lourenço, 2012, p. 195).

O policiamento de proximidade e segurança comunitária é uma aposta estratégica da GNR, em matéria de prevenção e combate à criminalidade. Consequente da implementação territorial em todo o território nacional, bem como, do conhecimento das pessoas e dos lugares é reconhecido à GNR o trabalho desenvolvido nesta área, especialmente, por parte das populações mais carenciadas ou vítimas de qualquer espécie de discriminação. A GNR através das suas valências conseguiu integrar todos os programas especiais de policiamento da

sua estrutura, centralizada na SPE. O modo como se tem especializado tem proporcionado uma solução eficaz às necessidades do cidadão, procurando dar uma resposta aos problemas de insegurança, bem como manter e reforçar a confiança na população (Copeto, 2011, p. 54).

Fruto da dinâmica, a Sociedade continuar a desenvolver o seu natural processo de transformação, trazendo com esse fenómeno novos problemas. Sendo as populações cada vez mais exigentes e expletantes no trabalho das FS caberá as mesmas, estarem preparadas para desenvolverem estratégias oportunas para combater essas ameaças. A aposta na qualidade passará sempre por desenvolver o sentimento de confiança nas populações, devendo para isso, procurar envolver o cidadão, como parceiro, na prevenção dessas ameaças (Moleirinho, 2015, pp. 407-408).

Conclusões

Ao longo do trabalho foi possível perceber que a Segurança deve ser entendida como um esforço de governação concertado, envolvendo todos os agentes e capacidades públicos e privados. Os “programas especiais de policiamento da GNR” tem sido instrumentos fundamentais na estratégia de atuação no combate à diminuição do crime e no aumento do sentimento de segurança nas populações.

Aqui é possível também afirmar que houve uma evolução da parte das FS, no sentido de estas se adaptarem às mudanças do ambiente político, económico, social, legal e tecnológico em que se encontra, de modo a, paralelamente, desenvolver capacidades para melhor servir o cidadão.

Uma conceção moderna de políticas de Segurança assente na ideia de inovação e de descoberta de novas formas para lidar com as novas ameaças e riscos, antecipando esses problemas é essencial, na formulação de uma estratégia, de prevenção criminal. Para isso devemos, primeiramente, analisar o ambiente exterior (nacional e internacional), apreciar as ameaças/ oportunidades que poderão prejudicar/beneficiar o atingir dos objetivos e assim construir cenários, de acordo com os previsíveis opositores. Numa segunda fase conceber uma série de moda-

lidades de ação estratégica de acordo com os testes de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade e assim aceitar a estratégia que melhor se ajusta ao problema a resolver.

A estratégia delineada pela Guarda – Guarda 2020, uma estratégia de futuro, tendo sempre em conta as pessoas, com uma visão institucional procura ser uma Força de Segurança, humana, próxima e de confiança, em que seja reconhecida, pela excelência do serviço no domínio da segurança, alicerçada nos vetores da unidade estratégica, coordenação, utilização racional e eficiente de recursos e inteligência estratégica.

Atendendo a estratégia delineada, a GNR tem procurando adaptar os seus recursos materiais, humanos, financeiros e tempo de forma a obter uma maior vantagem, no desenvolvimento dos diversos programas de policiamento de proximidade, indo de encontro às preocupações da sociedade sobre a mesma temática.

Na realidade, possuir recursos humanos qualificados/ especializados, bem como, possuir estruturas adequadas são pilares importantes para a prevenção da criminalidade, salientando, neste caso, o papel fulcral da Guarda Nacional Republicana na recolha de informação, como Força de Segurança implementada em todo o Território Nacional.

Para concluir, referir que a cooperação das diversas instituições envolvidas na “prevenção da criminalidade” deve ser o caminho a seguir de modo a rentabilizar os recursos existentes e assim fazer “mais com menos”, indo ao encontro de um verdadeiro modelo de “policiamento comunitário”.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, A., C., 2011. A Guarda de Confiança. *Pela Lei e Pela Grei – Revista da Guarda Nacional Republicana*, 12, 20-24.
- Assembleia da Republica, 1976, *Constituição da República Portuguesa* (Decreto de 10 de abril de 1976, com respetivas alterações. Lisboa: Diário da República.

- Assembleia da Republica, 2007. *Lei Orgânica da GNR* (Lei n.º 63/07, de 06 de novembro), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da Republica, 2008. *Lei de Segurança Interna* (Lei 53/2008, de 29 de agosto, com respetivas alterações), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2008. *Organização interna das unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva, bem como as respetivas subunidades* (Portaria 1450/ 2008, de 16 de dezembro), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da Republica, 2011. *Programa do XIX Governo Constitucional*, Lisboa: Diário da República.
- Conselho Europeu, 2001. *Cria de uma Rede Europeia de prevenção da criminalidade* (Decisão do Conselho, 2001/427/JAI). [Em linha] Bruxelas, 28 maio. Disponível em: <http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/anexos/2001-427-jai-decisao/>, [Consult. 18Mai. 2015].
- Copeto, R., 2011. A GNR e o policiamento de proximidade e segurança comunitária. *Segurança e Defesa*, 16, 48-54.
- Duarte, A. R. M., 2013. *As Relações Funcionais entre os Órgãos de Polícia Criminal e o Ministério Público no Sistema Processual Penal Português*. Tese de Dissertação de Mestrado em Direito, na especialidade de Ciências Jurídico – Processuais. Universidade Autónoma de Lisboa.
- Fernandes, L. F., 2005. A prevenção da criminalidade. In: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2005. *II Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra 2005. Coimbra: Almedina.
- Ferreira, C. M. S. D. F., 2010. A prevenção criminal como vetor de Segurança Nacional. *Segurança e Defesa*, 7, 76-82.
- Ferreira, F. M. M., 2014. *O Policiamento de Proximidade: O caso especial do programa “Comércio Seguro” da baixa da cidade do Porto*. Tese de Dissertação de Mestrado em Criminologia. Universidade Porto – Faculdade de Direito.
- GNR, 2009. *Comandos Territoriais* (Despacho n.º 53/09 – OG, de 30 de dezembro). Ordem da Guarda n.º 5, 1.º Série, de 15 de Março de 2010 da Séc. Geral GNR.
- GNR, 2011. *Regulamentação dos programas especiais de policiamento de proximidade da GNR* (NEP n.º 3.58 GNR/ CO, de 06ABR11).
- GNR, 2015. *Estratégia da Guarda – 2020*. [Em linha] Lisboa: GNR. Disponível em <http://www.gnr.pt-> [Consultado em 16 de maio de 2015].

- Lourenço, N., 2012. Legitimidade e confiança nos polícias. *Revista do Ministério Público*, 129.
- Moleirinho, P., 2015. Segurança Comunitária e Policiamento de Proximidade. In: Gouveia, J. B. e Santos, S., coordenador, 2015. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Edições Almedina. pp. 399-408.
- Resolução de Conselho de Ministros, 2006. *Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança* (Deliberação n.º 230/2006, de 18 de maio). Lisboa: Diário da República.
- Santos, L. N, D, 2010. As ameaças em perspetiva exigem uma intensificação das medidas de investigação criminal. *Segurança e Defesa*, 12, 10-19.
- Sampaio, J. S., 2012. *O dever de proteção Policial de direitos, liberdades e garantias. Do conceito msterial de Polícia ao reconhecimento de direitos subjetivos públicos à atuação da Polícia*. Coimbra: Coimbra Editora.
- SSI, 2014. *Relatório Anual de Segurança Interna de 2014*. [Em linha] Gabinete do Secretário-geral, Lisboa. Disponível em: http://www.parlamento.pt/Documents/XIIIEG/Abril_2015/relatorioseginterna2014.pdf . [Consult. 18Mai2015].
- Teixeira, J. M., 2000. *Comportamento Criminal, Perspetiva Biopsicológica*. Lisboa: Vale e Vales.
- Valente, M. M. G., 2013. *Do Ministério Público e da Polícia – Prevenção Criminal e Acção Penal como execução de uma política Criminal do ser Humano*. Lisboa: Universidade Católica.

Polícia Ambiental Nacional¹

National Environmental Police

EDUARDO GONÇALVES LIMA²

Resumo: O início da consciência ambiental em Portugal foi marcado por uma significativa *décalage* relativamente aos seus vizinhos europeus. Foi precisamente a adesão de Portugal à União Europeia em 1986, que constituiu o impulso decisivo à adoção de uma política ambiental multisetorial, com a publicação de um quadro legislativo que acaba por impor ao Estado um conjunto vasto de obrigações na defesa do meio ambiente.

Mas apesar dos diversos organismos criados para a gestão dos recursos ambientais, e da legislação tecnicamente avançada, a segurança destes recursos, em última análise, dependerá sempre da capacidade de fiscalização do seu cumprimento para o qual é fundamental dotar o sistema dos meios adequados.

Identificada esta necessidade e dadas as características únicas de localização do seu dispositivo e conhecimento pleno do território a GNR criou em 2001 o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente que, em 2006, após provas dadas, acaba por ser constituído “Polícia Ambiental” com competência em todo o território nacional, e cujo sucesso tem residido na sua capacidade de interligação com as diversas entidades com competências nestas matérias.

Palavras Chave: *Ambiente, Consciência Ambiental, Polícia Ambiental, SEPNA.*

Abstract: The start of environmental awareness in Portugal was marked by a significant *décalage* to its European neighbors. It was exactly the Portugal's accession to the European Union, in 1986, the significant boost to the adoption

¹ Entregue: 1.11.2015; aprovado: 6.1.2016.

² Capitão da GNR e Mestrando em Direito e Segurança na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

of a multi-sectoral environmental policy, with publication of a legislative framework that imposing the state a wide range of obligations on the protection of the environment.

But despite the various State agencies set up for the management of environmental resources, and technically advanced legislation, the safety of these resources, ultimately always depend on the enforcement capacity of supervise to which is crucial to equip the system with appropriate means.

Identified this need and taking into account the unique characteristics of human resources location and full knowledge of the territory, GNR created in 2001 the Protection Service of Nature and the Environment which in 2006, ultimately be made “Environmental Police” competently throughout the national territory, whose success has resided in their interconnection capacity with the various entities with responsibilities in these matters.

Key words: *Environment, Environmental Awareness, Environmental Police, SEPNA.*

Introdução

Também em matéria ambiental, Portugal registou substanciais atrasos comparativamente aos seus vizinhos europeus. Sujeito até muito tarde a um regime absolutista, a participação popular nas decisões políticas e a formação da consciência ambiental dos cidadãos foram sendo retardados, só vislumbrando alguns avanços através de pressões exteriores que já não podia evitar ou em reação a efemérides, por vezes com motivações que iriam para lá da preocupação com o ambiente.

Foi aliás da europa que chegaram os impulsos decisivos às políticas ambientais nacionais. A adesão à União Europeia em 1986 e as sucessivas obrigações impostas pelas suas diretivas levaram à criação de um quadro legislativo moderno, tecnica e cientificamente bem sustentado que carece no entanto de outros instrumentos para a sua implementação.

Ao nível da consciência ambiental dos cidadãos aparentemente tem-se vindo a verificar um avanço significativo na sociedade portuguesa, apresentando em 2013, segundo o eurobarometro, parâmetros de preocupação com a perda de biodiversidade superiores à média

européia. No entanto quando se passa aos atos a realidade parece não ser tão favorável.

Apesar da proteção conferida pela legislação ambiental adequada, não basta a sua existência e a criação dos organismos destinados à gestão dos recursos ambientais, em última análise, dependerá sempre da capacidade de fiscalização do seu cumprimento para o qual é fundamental dotar o sistema dos indispensáveis meios de fiscalização.

Esta realidade levou a Guarda Nacional Republicana (GNR) a criar em 2001 o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) aproveitando a distribuição harmoniosa do seu dispositivo territorial e o vasto conhecimento do território, que após provas dadas, veio a ser constituída em 2006 “Polícia Ambiental Nacional”.

Ao longo do presente trabalho, tentar-se-á dar uma breve panorâmica da evolução da consciência ambiental dos portugueses, e as dificuldades criadas por uma realidade nova em constante mutação, abordar a origem da criação do SEPNA na GNR, os fatores que estiveram na origem do seu sucesso até aos dias de hoje, e ainda os desafios de futuro para esta especialidade policial.

1. Consciência Ambiental em Portugal

Nos tempos pré-históricos da humanidade, a relação do homem nómada com a natureza era marcada por uma dependência, reagindo a natureza com indiferença à presença humana, este não era mais que um gestor do espaço, fundamentando a sua estratégia nos saberes que possui sobre os processos naturais. A relação do Homem com a Natureza é, assim, marcada por uma certa cautela na sua exploração pois tem consciência que dela depende³. No entanto o crescimento da população e a implementação dos seus aglomerados levou a impactos negativos quer no que respeita à eliminação da vegetação e espécies ou à própria produção de poluição (Rodrigues, et al., 2011).

³ Este tipo de comportamento ainda pode ser verificado em tribos ou comunidades indígenas que vivem isoladas do “mundo moderno”.

É já na revolução industrial que surge mais marcadamente a perda do respeito pela natureza, consequência da uma dependência da máquina e logo perda da noção da dependência da natureza, surgindo uma colheita desmedida dos recursos da natureza para alimentar a indústria (Rodrigues, et al., 2011).

Recentemente o homem despertou a sua consciência ambiental, segundo Rodrigues, et al. (2011, p. 8) *“este despertar deve-se então a vir o Homem observando certos factos que o levam a recear pelo futuro, tais como a extinção de algumas espécies animais ou a noção do esgotamento de alguns recursos”*.

Por cá, à semelhança de outras matérias, não se distingue pelo pioneirismo em termos de políticas ambientais, acaba por ir a “reboque” quer das agendas internacionais, sendo que em determinada altura deixa de ser possível isolar-se de influências exteriores, quer por acontecimentos que não lhe permitem continuar ignorar o assunto. Os principais impulsos nesta matéria acabam por ser introduzidos na agenda política nacional por motivos que vão para além da sua vontade ou voluntariedade, o que acaba por levar a que Portugal acompanhe “mais ou menos” o percurso de outros países europeus.

Embora de forma quase isolada, algumas figuras de destaque e intelectuais da sociedade portuguesa desde à muito que foram dando voz à causa da proteção da natureza, é o caso do poeta Sebastião da Gama⁴, que em 1947, vem alertar para a proteção da vegetação da Serra da Arrábida, ameaçada de corte maciço para fabrico de carvão (Tavares, 2013). Em agosto de 1947 envia ao Engenheiro Miguel Neves, uma carta onde apela à defesa da Serra da Arrábida⁵, o que constitui a motivação para a criação no ano seguinte (1948) da Liga

⁴ Sebastião Artur Cardoso da Gama, poeta e professor português nascido a 10 de abril de 1924 em Vila Nogueira de Azeitão – Setúbal. A sua obra encontra-se ligada à Serra da Arrábida, onde vivia e que tomou por motivo poético de primeiro plano (desde logo no seu livro de estreia, Serra-Mãe, de 1945).

⁵ Nesta missiva datada de 23-08-947, pode ler-se: *“Senhor Engenheiro Miguel Neves. Socorro! Socorro! Socorro! O José Júlio da Costa começou (e vai já adiantada) a destruição da metade da Mata do Solitário que lhe pertence. Peço-lhe que trate imediatamente. Se for necessário restaure-se a pena de morte. SOCORRO!”*.

para a Proteção da Natureza (LPN), a primeira associação ecologista portuguesa e uma das mais antigas do mundo.

A Liga, reuniu grandes nomes da comunidade científica, produziu várias pesquisas, destacando-se os primeiros inventários do património natural, que virão a estar na origem de muitas das atuais áreas protegidas. No entanto, consequência do regime político instalado, durante as suas três primeiras épocas de existência manteve um perfil discreto na participação pública e política, restringindo-se a tarefas académicas e científicas (Schmidt, 2008).

Também aquilino Ribeiro, na sua obra “*Quando os lobos uivam*”⁶, publicada em 1958, veio alertar para a exploração intensiva da floresta, como consequência da expansão da indústria da celulose, nomeadamente a plantação intensiva de pinheiro, como ameaça das formas de cultura existentes, à alteração da paisagem e à ruralidade do nosso país (Tavares, 2013), discussão ainda mais premente e que continua nos dias de hoje.

No século anterior (XIX) as questões ambientais são marginais, e quase se restringem às questões da floresta e dos recursos hídricos. É o caso da Constituição de 1822 onde é atribuída às Câmaras Municipais a responsabilidade de arborização dos terrenos concelhios e baldios, e ainda datam deste período alguns diplomas pioneiros no âmbito do Regime Hídrico⁷, mostrando alguns apontamentos de preocupação com a natureza (Tavares, 2013). Situação que não observou substanciais alterações nos inícios do Século XX, como podemos facilmente verificar pela panóplia de legislação em matéria florestal, ainda em vigor, que data da primeira metade do Séc. XX⁸, retenha-se no entanto que também no panorama internacional, nos finais da Segunda Guerra

⁶ Este romance foi alvo de censura pelo Estado, em 1959, tendo daí resultado a apreensão de todos os exemplares e a proibição da sua utilização e reedição, sendo também ordenada a captura do autor.

⁷ Por exemplo o Decreto n.º 8, de 5 de Dezembro de 1892 («Diário do Governo», n.º 276, de 5 de Dezembro de 1892), sobre a Organização dos serviços hidráulicos, ou a Lei da Água aprovada pelo Decreto n.º 5787-III de 10/05/1919.

⁸ Esta legislação esteve em vias de ser revogada com a entrada em vigor do Código Florestal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 254/2009, de 24 de Setembro, o que após sucessivos adiamentos acabou por não se verificar.

Mundial a natureza era considerada apenas como matéria-prima, pelo que a utilização e preservação dos recursos naturais era uma questão marginal, período que marca o “*mais intenso surto de destruição de ecossistemas registados em toda a história humana*” (Soromenho-Marques, 1998).

Consequência do Estado Novo, Portugal é arrastado para um despertar tardio para a causa ambiental, desde logo a ditadura que durante décadas acaba por retardar o desenvolvimento do país, isolando-o do mundo ocidental num completo alheamento das dinâmicas europeias e mundiais, e mais ainda impedindo a participação ativa da sua população nos seus destinos, retenha-se que só há aproximadamente quatro décadas a população portuguesa conquistou direitos políticos, característica ainda bem vincada nos dias de hoje, na ausência de uma cultura de participação pública. Neste período o tema ambiente continuou a ser para o Estado pouco mais do que Florestas e Recursos Hídricos⁹, passando ao lado das catástrofes ambientais e a poluição que começavam a ser motivo de debate mundial, como relatado nas conclusões do Clube de Roma¹⁰.

Dois fatores vieram neste período alterar substancialmente a situação portuguesa, que até aqui não apresentava elementos de maior preocupação e exposição no que ao ambiente respeita, e que levaram o país a acordar para a problemática ambiental, e “*o surgimento da consciência ambiental será o precursor da instauração das políticas públicas de ambiente*” (Tavares, 2013).

⁹ É na década de 40 que se inicia a construção intensa de barragens com a finalidade de produção de energia e criar capacidade de regadio.

¹⁰ Em 1968, um pequeno grupo de profissionais de todo o mundo das áreas de diplomacia, indústria, académica e sociedade civil reuniram-se em Roma para discutir as suas preocupações em relação ao crescimento económico e o consumo dos recursos naturais. As suas preocupações foram registradas em 1972 no primeiro relatório para o Clube de Roma: “*Os Limites do Crescimento*”, encomendado a um grupo de cientistas do Clube no Instituto de Tecnologia de Massachusetts, que foi publicado e vendeu mais de 30 milhões de cópias em 30 idiomas, tornando-se o livro sobre ambiente mais vendido da história. Utilizando modelos matemáticos, chegou à conclusão de que o Planeta Terra não suportaria o crescimento populacional devido à pressão gerada sobre os recursos naturais e energéticos e ao aumento da poluição, mesmo tendo em conta o avanço tecnológico previsível.

Em primeiro lugar, Portugal apresentava até aos inícios dos anos 60, do Século XX significativos atrasos no seu tecido industrial, e a partir daí, o arranque da era industrial, deu origem à fundação de grandes indústrias e polos industriais em locais ambientalmente sensíveis (como é o caso da indústrias, naval, metalurgia, celulose ou exploração mineira, algumas que acabaram por se instalar nos Estuários dos grandes rios) (Tavares, 2013).

Também nesta década, se assiste ao deslocamento da população para as cidades e para o litoral bem como um intenso fluxo emigratório, o que levou ao despovoamento das áreas rurais. O êxodo rural para as grandes cidades levou a um crescimento descontrolado e clandestino, das cidades para além dos seus limites, mais visível em Lisboa e Porto, ao mesmo tempo que no espaço rural se assistiu a um crescente investimento em construção desordenada de habitações com dinheiro proveniente daqueles que emigraram para a Europa, tudo contribuindo para um grave desordenamento do território, consequências que aliás ainda hoje são bem visíveis.

Mais do que a poluição industrial, seria esse processo, gerador de desordenamento do território e da destruição da paisagem que levou o país a despertar para as questões ambientais (Schmidt, 1999).

Esta construção clandestina nos arredores da cidade de Lisboa, muitas das vezes em margens dos cursos de água e linhas de água, a excessiva impermeabilização dos solos, a destruição do coberto vegetal e a inexistente infraestruturização de apoio levou a consequências trágica em 25 de novembro de 1967, quando resultado da precipitação intensa na região de Lisboa, se verificou uma das maiores cheia de que há registo. A enxurrada matou famílias inteiras, arrastou carros, árvores e animais e destruiu pontes, estradas e casas, tendo resultado em mais de 700 mortos e cerca de 1100 desalojados¹¹.

¹¹ O regime Salazarista tentou minimizar os impactos tentando evitar a dispersão da informação sobre a tragédia. No entanto, a sua dimensão levou a que as suas repercussões atravessassem fronteiras desencadeando um movimento de solidariedade internacional. Chegaram donativos dos governos britânico e italiano, do Principado do Mónaco e até o chefe do Estado francês, o general De Gaulle, contribuiu com uma “dádiva pessoal” de 30 mil francos (900 euros, à época). O apoio em meios sanitários veio de França, Suíça e sobretudo de Espanha, que ofereceu mil doses de vacina contra

Terá sido esta a primeira grande catástrofe ambiental em Portugal, que não permitiu que a classe política se continuasse a demitir desta matéria, podendo ser considerado o primeiro impulso às políticas ambientais em Portugal (Tavares, 2013).

Mas os principais impulsos à política ambiental chegaram de fora, em primeiro lugar por acontecimentos e efemérides e posteriormente pela adesão à União Europeia (UE).

O Governo de Marcelo Caetano, é o primeiro a abordar esta matéria. No Ano Europeu da Conservação da Natureza (1970), organizado pelo Conselho da Europa, concluiu a primeira Legislação da Conservação da Natureza (Lei n.º 7/70, de 9 de Junho) e nesse âmbito foi igualmente publicada a Lei Básica para a criação de Parques Nacionais e outro tipo de Reservas (Lei n.º 9/70, de 19 de Junho) que levou à criação, em Outubro de 1970, da primeira área protegida nacional – o Parque Nacional da Peneda-Gerês.

Na tentativa de quebrar o isolamento a que estava ditado Portugal na cena internacional, motivado pela sua política colonialista, Marcelo Caetano prepara a participação na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, a realizar em Estocolmo, em Junho de 1972. Para tal, em 1971 cria a Comissão Nacional do Ambiente (CNA)¹², uma Comissão permanente que constitui o primeiro órgão governamental dedicado às questões ambientais, com funções no âmbito da educação ambiental, no sentido de incentivar a participação social na valorização do ambiente (Tavares, 2013). A CNA é criada no âmbito da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT), e vem a produzir ainda no seu primeiro ano de funcionamento o primeiro “Relatório Nacional sobre os Problemas Relativos ao Ambiente” em Portugal (Schmidt, 2008).

A CNA era constituída por representantes da administração, de entidades privadas e por personalidades ligadas ao ambiente e à conservação da natureza, e é na voz do seu primeiro presidente, José Correia da Cunha, que vem alertar para as dificuldades vividas no

a febre tifoide (DN, 2007). Também por esse motivo nunca foi possível apurar com precisão o número de vítimas.

¹² Criada pela Portaria n.º 316/71, de 19 de Junho.

ordenamento do território motivadas pela construção desregulada e clandestina nos subúrbios das cidades e para a ausência de políticas de habitação para enfrentar o êxodo da população do interior para o litoral.

É também a CNA que está por detrás da comemoração do Dia Mundial do Ambiente, em 5 de Junho de 1973, que incluiu uma Sessão Solene na Fundação Calouste Gulbenkian, ações de sensibilização em várias escolas do país, exposições sobre o ambiente, a edição da obra “*O Mundo é a Nossa Casa*” e, ainda, e de forma simbólica, o encerramento ao trânsito em parte da Baixa de Lisboa (Tavares, 2013).

Apesar destes progressos, para que exista uma verdadeira política do ambiente, segundo Soromenho-Marques (1998), são necessários indicadores fundamentais tais como a consagração dos aspetos ambientais na Constituição da República, a existência de um Ministério especialmente dedicado a esta temática, um interface de relacionamento com a sociedade civil, a publicação (com caráter regular) de relatórios sobre a condição ambiental do país e uma lei fundamental, em matéria ambiental.

É então a partir do 25 de abril de 1974 que as políticas ambientais e de conservação da natureza ganham pela primeira vez estatuto oficial com a constituição, ainda em 1974, da Subsecretaria de Estado do Ambiente, integrada na Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo, sob alçada do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente e em 1975 a primeira Secretaria de Estado do Ambiente, na dependência do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente, bem como a criação do Serviço Nacional de Participação das Populações, que pretendia incentivar a participação informada da população.

Segue-se um período intenso em matéria de proteção do ambiente, com a publicação de diversa legislação respeitantes ao ordenamento do território, à proteção dos relevos, dos solos agrícolas e do coberto vegetal, e o estabelecimento da Rede Nacional de Áreas Protegida sendo criados 14 parques e reservas naturais entre 1975 e 1983.

É na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 02 de abril de 1976, que é consagrado pela primeira vez o direito ao ambiente, no seu artigo 66.º, escrevendo-se no diploma fundamental obrigações do Estado relativas à proteção do ambiente, dando origem a várias estru-

turas com o fim de dar resposta a essas obrigações. No entanto este período pós-revolucionário é marcado por um relativo retrocesso nas questões ambientais, dado que as preocupações primeiras da sociedade estavam nos domínios da liberdade, dos direitos políticos, da justiça e da descolonização levando à desvalorização das questões políticas ambientais. O ambiente constituía em primeiro plano um problema social, centrando-se nas questões da habitação dada a urgência em responder à requalificação dos bairros que proliferavam nos arredores de Lisboa e Porto, em completo desordenamento e sem as infraestruturas sanitárias básicas¹³ (Tavares, 2013).

Ignorando os alertas da LPN, o país depara-se com um triste retrato ambiental: proliferam as construções clandestinas e dispersas; o incremento da indústria da construção civil não foi acompanhado das devidas cautelas quanto à extração de areias e fabrico de cerâmica; nas margens dos cursos de água instala-se um número crescente de indústrias poluentes; os resíduos urbanos e até tóxico são depositados em lixeiras a céu aberto ou por toda a paisagem; o património cinegético é delapidado através da massificação da caça; surge em grande escala o turismo litoral desordenado; e a atividade de exploração florestal dedica-se massivamente à cultura de eucaliptos. Data deste período (15 de Março de 1976) o primeiro conflito ambiental com participação de várias associações ecologistas (entretanto surgidas) que aliaram intelectuais, cientistas e população, relacionado com a tentativa do III Governo Constitucional instalar em Peniche (localidade de Ferrel) uma central nuclear, que só veio a ficar resolvido em 1978, e teve o mérito de conseguir demover o Governo dessa intenção (Tavares, 2013).

Assiste-se a um crescente associativismo ligado à proteção da natureza e do ambiente, muitas vezes fundado em figuras proeminentes das lides políticas, intelectuais e científicas. É o caso do Partido Ecologista “Os Verdes”, criado em 1981, que apenas adquire assento parlamentar em 1983, e da Quercus (Associação Nacional de Conservação

¹³ O problema das *barracas* de Lisboa e das *ilhas* do Porto contribuíam decisivamente para que o país chegasse a 1974 com apenas 18% de cobertura da rede de esgotos o que resultariam, no início da década de 70, nos surtos de cólera que afetaram a região de Lisboa (Tavares, 2013).

da Natureza), fundada em 31 de Outubro de 1985, que contribuem decisivamente para manter na ordem do dia as questões ambientais. É aliás através do associativismo que a população passa, desde esta altura, a ter uma participação mais ativa junto do poder.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de Novembro, que cria a Reserva Agrícola Nacional e do Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho que cria a Reserva Ecológica Nacional, bem como a obrigação da elaboração dos Planos Directores Municipais (1982) e dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (1983), foram estabelecidas as ferramentas que visavam por fim ao desordenamento do território, bem como a salvaguarda de determinadas áreas, dada a importância dos seus recursos e a sua relevância para a estabilidade ecológica do meio. Instrumentos encarados com desconfiança pelo poder local e vistos como entraves ao desenvolvimento, talvez, o que tenha motivado sucessivos atrasos na sua regulamentação, só tendo aplicação efetiva já nos anos 90¹⁴. Problema especialmente notado com o regresso das ex-Colónias de mais de meio milhão de “*Retornados*”, que se instalaram principalmente nos perímetros urbanos dos grandes centros, não existindo à data os adequados mecanismos de Ordenamento do Território para fazer frente a este problema (Tavares, 2013).

Mas o impulso decisivo à política ambiental portuguesa será externo, foi a adesão à UE (1986), que trás novas exigências, diretivas que levam à construção de todo um edifício legislativo e um notável apoio financeiro que contribui para colmatar os atrasos em matéria de infraestruturas básicas. É também deste ano que data a entrada em tribunal da primeira ação de atentados contra a natureza e o ambiente, interposta pela Quercus, referindo-se ao abate de árvores em Alcácer do Sal onde nidificavam cegonhas, tendo resultado razão para o lado da associação ambientalista.

¹⁴ A Reserva Agrícola Nacional apenas foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, a Reserva Ecológica Nacional foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Junho. Os Planos Directores Municipais e os Planos Regionais de Ordenamento do Território regulamentados respetivamente pelos Decretos-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, e n.º 338/83, de 20 de Julho, só seriam postos em prática já nos anos 90, por pressão europeia, como contrapartida pelos fundos comunitários.

Em 1987, em pleno Ano Europeu do Ambiente, é publicada a Lei de Bases do Ambiente (Lei 11/87, de 07 de Abril) e a Lei das Associações de Defesa do Ambiente (Lei n.º 10/87, de 4 de Abril) e na sua sequência a integração das múltiplas diretivas comunitárias que resultam numa panóplia de diplomas que tentam responder ao mais variados problemas ambientais – gestão da poluição da água e do ar, ruído, resíduos, defesa do litoral, proteção das espécies, ... – representado o arranque da produção legislativa dedicada ao ambiente em Portugal (Schmidt, 2008). *“A partir de então, o país, enquanto membro da UE, seguiria todos os tratados, protocolos e convenções, tal como as conferências que lhes deram origem”* (Schmidt, 2008).

A Lei de Bases do Ambiente vem instituir também a elaboração de relatórios periódicos sobre o estado do ambiente, a apresentar anualmente pelo Governo à Assembleia da República que servirá de barómetro do seu desempenho nesta área¹⁵, e em 1993 o Instituto Nacional de Estatística elabora as primeiras Estatísticas do Ambiente.

Reflexo da importância que o ambiente passa a ter no panorama político, em 1990, a Secretaria de Estado do Ambiente passa a Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, atualmente Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, e ainda neste ano consequência mais uma vez da transposição de Diretivas Europeias são publicados os primeiros diplomas relativos à qualidade das águas (Decreto-Lei n.º 74/90, de 7 de Março), do ar (Decreto-Lei n.º 352/90, de 9 de Novembro) e sobre avaliação de impacte ambiental (Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho) (Tavares, 2013).

Através do Decreto-Lei n.º 193/93, de 24 de Maio, é criado o Instituto de Conservação da Natureza, atualmente Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, por fusão com a Autoridade Florestal Nacional.

Em 1995, o Código Penal é revisto pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, passando o bem jurídico ambiente a ter tutela penal tipificando algumas condutas atentatórias contra a natureza no capítulo «Dos crimes de perigo comum».

Os anos que se seguem são marcados por um contínuo crescimento da atenção dos cidadãos sobre o assunto ambiente, para o qual muito

¹⁵ O artigo 49.º da Lei 11/87, de 07 de Abril.

contribuiu o crescente número de publicações sobre esta matéria, mas principalmente a criação dos canais de televisão SIC e TVI em 1992 e 1993 que não mais permitiram que os conflitos ambientais saíssem da cena mediática, obrigando Governos a tomar medidas e a assumir posições, nas mais variados problemas com que se vieram a deparar, tentando corresponder às expectativas e sensibilidades ambientais dos cidadãos, como são os casos dos destinos dados às “*lixeiros a céu aberto*”, os resíduos industriais perigosos ou a co-inceneração (Tavares, 2013).

Em 1997, a IV Revisão Constitucional, processada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, dá um novo impulso ao diploma fundamental na matéria do ambiente, reforçando as obrigações do Estado na promoção da qualidade ambiental e na educação ambiental, fomentando a participação dos cidadãos e poder local, abrindo ainda portas à “*fiscalidade ambiental*”.

Mas este percurso ficam também marcados os percalços, em 2005 através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2005, de 24 de Maio, são criados os Projetos de Interesse Nacional (PIN), com o objetivo de superar barreiras administrativas impostas pela legislação ambiental e da organização do território favorecendo alguns projetos de investimentos, permitindo a sua instalação em zonas classificadas ou de elevada sensibilidade ambiental (Tavares, 2013), marcando em alguns casos definitivamente o meio ambiente e a credibilidade da política ambiental.

a. O Direito dos Animais

Mais recentemente a legislação penal sofreu um novo impulso nesta matéria que irá nos próximos anos por à prova, não só o sistema judicial, como toda a sociedade, trata-se dos «Dos crimes contra animais de companhia», aditados ao Código Penal pela Lei n.º 69/2014, de 29 de Agosto. Além da trigésima terceira alteração ao Código Penal, criminalizando os maus tratos e o abandono de animais de companhia, altera ainda a Lei n.º 92/95, de 12 de setembro, sobre proteção aos animais, alargando os direitos das associações zoófilas.

Não se trata propriamente de garantir direitos aos animais, neste caso o interesse protegido não será a vida ou integridade física do animal de companhia, mas o sentimento coletivo de que o mesmo não deverá ser alvo de agressão. Não ganharam assim estes animais personalidade jurídica, constituindo um desafio acrescido para a cidadania ambiental, e embora positivada no Código Penal, a aplicação eficaz destas normas dependerá sempre do escrutínio do cidadão comum. Terá sido aliás este o motivo pelo qual o legislador, ao mesmo tempo que procedeu à tipificação destes crimes contra os animais de companhia, reforçou os direitos das associações zoófilas, garantindo-lhes a possibilidade de se constituírem assistentes nos processos em que sejam violados os direitos dos animais, dando assim um impulso à participação popular nas ações judiciais.

A recente penalização dos maus tratos a animais de companhia vem acima de tudo chamar a atenção para o problema, e à semelhança do que vem acontecendo nesta matéria, Portugal não é pioneiro, segue na senda do que vai ocorrendo na Europa. Se nos retivermos nesta matéria verificaremos que nada de novo é previsto, apenas agravar a censura para alguns comportamentos, colocando-os “debaixo do chapéu” da tutela criminal, sendo que existe a nível nacional uma vasta panóplia de legislação que pretende a salvaguarda da saúde e bem-estar animal, não se restringindo apenas aos animais de companhia, mas alargando essas garantias a todos os animais, incluindo os das explorações, prevendo a aplicação de sanções contraordenacionais¹⁶.

¹⁶ É vasta a legislação nacional no tocante à salvaguarda do bem-estar animal, a título de exemplo destaca-se:

– Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de Outubro com a última redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 260/2012, de 12 de Dezembro, define medidas de proteção de animais de companhia, tendentes a pôr em aplicação em Portugal a Convenção Europeia para a Proteção dos Animais de Companhia.

– Decreto-Lei n.º 255/2009, de 24 de Setembro com a última alteração do Decreto-Lei n.º 260/2012, de 12 de Dezembro, que se refere à proteção dos animais utilizados em circos.

– Decreto-Lei n.º 64/2000, de 22 de Abril, com a última alteração do Decreto-Lei n.º 155/2008, de 07 de Agosto, que estabelece as normas mínimas de proteção dos animais nas explorações pecuárias.

– Decreto-Lei n.º 265/2007, de 24 de Julho com a última alteração do Decreto-Lei n.º 158/2008, de 08 de Agosto, refere-se à proteção dos animais em transporte.

Claro que não deixa de ser curioso que o legislador tenha contornado a questão mais polêmica, adiando mais uma vez a solução de um problema a que ninguém tem conseguido “deitar mão”, as touradas. Por um lado a Declaração Universal dos Direitos dos Animais e a legislação nacional que proíbe terminantemente quaisquer tratamentos cruéis ou maus-tratos a animais seja quais forem os fins incluindo os de recreio e lúdicos, por outro, os interesses dos aficionados e comerciais que envolve aquela atividade. Sobre este assunto Espanha tem vivido um intenso debate, aproveitando o crescente desinteresse dos espanhóis por esta atividade (algumas sondagem apontam que apenas 31% dos espanhóis se declaravam interessados em touradas, com mais de 80% em regiões como a Catalunha, a rejeitarem o espetáculo), as associações de proteção dos animais têm incrementado as campanhas anti espetáculos tauromáquicos. Também por cá e por todo o mundo se têm desmultiplicado as ações e movimentos contra esta atividade, tendo as redes sociais e os Órgãos de Comunicação Social um papel preponderante na informação e as associações uma responsabilidade na formação e “moldagem” da opinião pública.

Os direitos dos animais tais como os dos seres humanos, ao longo da história caminharam no mesmo sentido, embora a diferentes velocidades. Vejamos que ainda há aproximadamente 1500 anos, os Gladiadores escravos, lutavam nas arenas e ali eram mortos e esquartejados. Ou então a escravatura, abolida em Portugal e nas suas possessões em 1878¹⁷, à pouco mais de 100 anos, embora ainda residam

¹⁷ Em 12 de Fevereiro de 1761, decorria o reinado de D.José I, quando Marquês de Pombal aboliu a escravatura na Metrópole e na Índia, no entanto só através do Decreto de 1854, foram libertados os primeiros escravos que serviam o Estado e mais tarde os da Igreja pelo Decreto de 1856. Com a lei de 25 de Fevereiro de 1869 foi proclamada a abolição da escravatura em todo o Império Português, mas o seu termo definitivo foi prorrogado até 1878. No Diário do Governo, 27 de Fevereiro de 1869 pode ler-se “*Fica abolido o estado de escravidão em todos os territórios da monarquia portuguesa, desde o dia da publicação do presente decreto. Todos os indivíduos dos dois sexos, sem exceção alguma, que no mencionado dia se acharem na condição de escravos, passarão à de libertos e gozarão de todos os direitos e ficarão sujeitos a todos o deveres concedidos e impostos aos libertos pelo decreto de 19 de Dezembro de 1854.*”

até aos dias de hoje zonas do globo onde mantem ativo o comércio de escravos¹⁸.

No que respeita aos animais e a sua utilização para fins lúdicos, comprometendo a sua integridade, vida e bem-estar, também têm vindo a ser progressivamente eliminados, embora em todo o mundo residam ainda práticas que por motivos culturais, históricos ou outros vão resistindo mais à mudança. A *décalage* entre a Declaração Universal dos Homem, pela ONU a 10 de Dezembro de 1948 e a Declaração Universal dos Direitos dos Animais proclamada pela UNESCO em 15 de Outubro de 1978, em Paris, e de precisamente 30 anos, perspetivando-se a evolução do reconhecimento dos direitos dos animais no mesmo sentido do reconhecimento havido dos direitos do ser humano.

b. A Sensibilidade dos Portugueses para a Biodiversidade

O “Eurobarómetro” publicado pela Comissão Europeia em novembro de 2013¹⁹, reflete a “atitude face à biodiversidade” dos europeus e em relação a Portugal destaca a elevada consciência ambiental dos portugueses, mas também a sua perceção da necessidade de mais informação.

Em comparação com a UE a 27, os portugueses são os que dão maior relevância à biodiversidade, considerando o declínio e a extinção das espécies da fauna e da flora, habitats e ecossistemas, um problema Global 78% (66% na UE a 27), um problema na Europa 62% (40% na UE a 27) e um problema Nacional 55% (35% na UE a 27), sendo que:

- 79% (62% na UE a 27) reconhecem que qualidade de vida depende da natureza e biodiversidade;

¹⁸ Segundo uma notícia do Jornal Público, de 17 de outubro de 2013, existem ainda no mundo 30 milhões de escravos, destacando o papel da Índia e do seu sistema de castas para estes números (<http://www.publico.pt/mundo/noticia/ha-30-milhoes-de-escravos-no-mundo-1609455>).

¹⁹ Disponível para consulta em: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_379_fact_pt_en.pdf.

- 77% (55% na UE a 27) afirmam que a biodiversidade é essencial para a produção de bens, tais como alimentos, combustíveis e medicamentos;
- 72% (49% na UE a 27) dizem que no combate às alterações climáticas a biodiversidade é essencial.
- 65% (39% na UE a 27) reconhecem que a UE ficará pior economicamente consequência da perda de biodiversidade.
- 92% (77% na UE a 27) considera uma obrigação moral o cuidado com a natureza.

No entanto quando chegamos ao panorama dos atos, poucos passam além das intenções, 34% (38% na UE a 27), dizem empenhar-se pessoalmente no sentido de proteger a biodiversidade, enquanto 55% reconhecem que gostariam de fazer um pouco mais.

Neste relatório destaca-se ainda uma menor participação dos portugueses como membros em organizações com fins de proteção da natureza e biodiversidade 10% contra os 14% da média da UE a 27. No entanto sobressai a sua participação ativa, acima da média europeia em diversas atividades com esse fim.

São também os portugueses, os que maior conhecimento demonstram sobre a Rede Natura 2000, 14% (11% na UE a 27) sabem o que é, 25% (16% na UE a 27) ouviram falar mas não sabem o que é, e 60% (73% na UE a 27) nunca ouviram falar.

Como medidas com vista a preservar a biodiversidade os portugueses indicam a melhor informação sobre a importância da biodiversidade 92% (72% na UE a 27) e o aumento de áreas protegidas na Europa 82% (65% na UE a 27).

2. Globalização e Interdependência

A globalização marca definitivamente a realidade do mundo atual, a natureza e ambiente não são alheios a este fenómeno, e aliás já o não eram antes de todos despertarmos para a globalização das comunicações, circulação de pessoas e bens. Uma característica dos fenómenos ambientais é que não têm fronteiras definidas, e o traçado feito pelo homem, também não teve em conta esta realidade.

Para percebermos melhor este fenômeno vejamos a simulação desenvolvida pela NASA que mostra a forma como a poluição da Ásia se espalha pelo mundo, e como a poluição da China afeta o desenvolvimento de nuvens no Pacífico Norte e fortalece os ciclones extratropicais²⁰. Este problema é tanto mais grave quanto, as negligências de uns (os mais industrializados e em muitos casos economicamente mais pujantes) podem colocar em causa o bem-estar de outros, situados no outro extremo do globo, tal como progressivamente se tem afirmado com as alterações climáticas que têm causado catástrofes nos países mais desfavorecidos, e como concluiu o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) no seu Relatório sobre a mudanças climáticas em 2014²¹.

Mas algumas negligências podem ser vistas como autênticas guerras. Em inícios de 2013, quando se viviam tensões políticas entre a China e o Japão, relacionadas com a invasão de espaço aéreo e disputa por ilhas no pacífico, uma nuvem de poluição que cobriu Pequim, foi arrastada, segundo as autoridades japonesas, em direção a seu território, obrigando à tomada de medidas de emergência. Ora este anúncio não foi bem recebido pelas autoridades Chinesas, que se escusavam da responsabilidade. Mas na realidade no início desse mesmo ano, a China viu algumas das suas cidades cobertas por uma gigantesca nuvem tóxicas durante semanas. A pressão da população levou o governo a admitir pela primeira vez a gravidade do problema²² e a anunciar medidas no sentido de o vir a minorar.

Certo é que, com a evolução científica que vem paulatinamente a comprovar esta relação causa efeito, é cada vez menos tolerável que a inércia de uns causem prejuízos a outros, por vezes mais graves que as guerras, senão vejamos os milhares de pessoas que são vítimas do

²⁰ Simulação pode ser consultada em <https://www.youtube.com/watch?v=JQiuz-9TD4I#t=46>.

²¹ Pode ser consultado em <http://www.ipcc.ch/>.

²² O Ministério do Meio Ambiente da China admitiu que “*nos últimos anos, a poluição causou muitos desastres ambientais, como a contaminação de fontes de água potável, e sérios problemas sociais e de saúde, incluindo a existência de vilas de cancro*”, sendo estas vilas onde o índice de cancro, consequência da poluição ultrapassa os valores normais.

agravamento dos fenômenos meteorológicos provocados pela poluição atmosférica. O problema parece tanto mais grave quando o principal país contribuidor para a poluição atmosférica – Estados Unidos da América – decidiu unilateralmente ficar fora do Protocolo de Quioto²³ que obriga os países industrializados a limitar e reduzir as emissões.

Em matéria ambiental, a interdependência é uma questão fulcral, e os grandes problemas só são resolvidos com a boa vontade de todos. Exemplo de sucesso foi a mobilização internacional para proteção da Camada do Ozono. Reconhecida a gravidade do problema e as consequências dramáticas que poderiam advir da não correção de comportamentos, foi aceite e implementada a proibição do uso de determinados gases que prejudicam esta camada²⁴. O consenso na proibição do uso destes gases foi de tal forma eficaz, que o “buraco do ozono”²⁵, que atingiu a sua maior dimensão nos inícios dos anos 80, tem vindo a recuperar de forma consistente, a tal ponto de este problema ter hoje em dia quase abandonado a cena mediática.

A poluição das águas é um problema global, como o é a poluição dos solos, o tráfico de resíduos ou de espécies. Na tentativa de travar estes problemas a o regime encontrado tem sido o dos compromissos intencionais. Como é o exemplo da Convenção sobre o comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção – CITES (Convenção Washington), ou outras de cariz global ou regional, caso da Convenção Relativa à conservação da Vida

²³ O Protocolo de Quioto, foi discutido e negociado em Quioto no Japão em 1997, mas como para entrar em vigor precisava que 55 países, que produzissem 55% das emissões, o ratificassem, acabou por só ocorrer 16 de fevereiro de 2005, depois da Rússia o ratificar em Novembro de 2004. Foi o primeiro e único tratado jurídico internacional com o objetivo de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa dos países desenvolvidos.

²⁴ Entre as substâncias destruidoras da camada de ozono as mais conhecidas são os CFCs (clorofluorcarboneto) usados especialmente na indústria da refrigeração, no entanto o protocolo de Montreal identifica ainda os hidroclorofluorcarbonos (HCFCs), halons, brometo de metila, tetracloreto de carbono (CTC), metilclorofórmio e hidrobromofluorcarbonos (HBFCs). Cada um destes tipos de gases apresentam várias variantes, e têm vindo a ser sucessivamente descobertas novas variantes e formas.

²⁵ Embora se ouça falar regularmente em “buraco do ozono”, na verdade não se trata de um verdadeiro buraco, mas sim de uma diminuição da espessura da camada.

Selvagem e do Meio Natural da Europa (Convenção de Berna), da Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias pertencentes à Fauna Selvagem (Convenção de Bona), da Convenção sobre a Diversidade Biológica, ou da Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas, entre outras, que em todo o mundo têm vindo a receber uma crescente aceitação.

Certo será, que se não forem encontrados consensos em determinadas matérias, e quanto mais se retardar a efetivação das medidas, mais difíceis, onerosos e de sucessos improváveis serão os resultados, e vários são já os estudos que indicam que as preocupações registradas em 1972 no primeiro relatório para o Clube de Roma: “*Os Limites do Crescimento*”, que chegou à conclusão de que o Planeta Terra não suportaria o crescimento populacional devido à pressão gerada sobre os recursos naturais e energéticos e ao aumento da poluição, mesmo tendo em conta o avanço tecnológico previsível, se vêm a confirmar, com o atingir do “Ponto de Não Retorno” ambiental em áreas que estão sobre grande pressão, como é o caso de áreas marítima e litorais²⁶ e o aquecimento global.

Realidade Nacional

Como já tivemos oportunidade de ver é crescente a consciência ambiental dos portugueses e como o Eurobarometro nos indicava em 2013, a preocupação com a biodiversidade destacava-se positivamente ao nível europeu.

No entanto esta sensibilidade crescente parece ainda não ter tido repercussões no meio judicial. Ao mesmo tempo que se discute a alteração da legislação no sentido do agravamento das coimas para as situações mais graves de poluição ambiental, surgem notícias que só um terço do valor das coimas aplicadas é efetivamente cobrado

²⁶ Sobre este assunto veja-se o relatório Agencia Europeia do Ambiente, publicado em 2006, intitulado ‘The changing face of Europe’s coastal areas’, disponível em: http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_6.

em tribunal. Como noticiado no Jornal Expresso em 15 de Maio do corrente ano²⁷, *“Dos 465 processos de contraordenação concluídos entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de março de 2015, os tribunais judiciais ou administrativos deram como provada a condenação em 52% dos casos. Tal corresponde a 1,5 milhões de euros em multas. Porém, os infratores foram condenados a pagar apenas um terço desse valor, porque só 17% das sanções foram totalmente mantidas pelos juízes”*. *“Em quase metade das decisões, a pena foi alterada – passaram a meras admoestações que suspenderam a coima (13%) e houve alterações dos valores aplicados em 35% dos casos”*. Na mesma edição é avançado que segundo Inspetor-Geral do Ambiente as razões apontadas para esta realidade serão a “falta de sensibilidade de alguns juízes” para estes casos, ou “a falta de conhecimento técnico de alguns procuradores do Ministério Público, que raramente recorrem das decisões”, ou ainda a desproporcionalidade do valor mínimo de algumas coimas face ao facto sancionado.

A produção legislativa, impulsionada pelas Diretivas Europeias, permitiu criar um quadro de Direito Ambiental que se caracteriza como um regime avançado e de grande exigência técnica e científica (Amado, 2010), no entanto ainda não conseguimos recuperar devidamente de atrasos que nos comprometeram, como é o caso da invasão da faixa litoral com construções clandestinas, a falta de organização do território que desfigurou as nossas vilas e cidades (que leva a que em quase todas existam esqueletos de grande prédios abandonados, ou outros sem licenças de habitabilidade apesar de sobrelotados), ou das reservas agrícolas ou ecológicas invadidas por construções clandestinas, que tardam a ter destino.

Por outro lado o número de espécies em extinção em Portugal, é cada vez maior, segundo a edição de 2008 da Lista Vermelha da União Internacional para a Conservação da Natureza²⁸, em Portugal existem

²⁷ Esta notícia pode ser consultado na edição online do EXPRESSO, acessível em: <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2015-05-15-Multas-ambientais-podem-chegar-a-cinco-milhoes-de-euros>.

²⁸ A União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN em inglês) é uma organização internacional dedicada à conservação dos recursos naturais.

159 espécies em risco de extinção, o mesmo estudo adianta que metade das espécies de mamíferos em todo o Mundo está em declínio e uma em cada três encontra-se ameaçada de extinção, apesar do desconhecimento que ainda existe nesta matéria.

Após a concretização de um quadro de legislação ambiental adequado, os melhores resultados só poderão ser conseguidos através acomodação dos comportamentos a esse quadro legislativo. Isto só é alcançável com a adequada educação ambiental, uma eficiente prevenção, uma eficaz fiscalização e repressão dos incumprimentos e a reposição, sempre que possível, dentro dos parâmetros normais da realidade afetada por qualquer comportamento agressor.

Apesar de a partir de 1990 existir em Portugal um Ministério especialmente dedicado a ambiente, são várias dezenas as entidades dos diversos Ministérios e na administração local, com competências que vão desde a educação e sensibilização ambiental, fiscalização, elaboração de autos e participações, emissão de licenças e pareceres, instrução de procedimentos e aplicação de coimas, o que nos leva à necessidade de uma entidade que consiga, em matéria de fiscalização congregar os objetivos de todas estas entidades, e em permanente colaboração e interligação conseguir eficiência e credibilidade de atuação, nas mais diversas áreas ambientais, por forma a afirmar-se como uma mais-valia para essas entidades e para os próprios cidadãos e empresas suscetíveis de fiscalização.

3. O SEPNA na GNR

a. Da criação do SEPNA à “Polícia Ambiental Nacional”

Dado o panorama apresentado, até 2001 não existia em Portugal qualquer órgão capaz de dar resposta a esta necessidade tão abrangente da fiscalização ambiental. A GNR, dada a cobertura territorial do seu dispositivo, aliado a um conhecimento profundo das realidades locais e suas pessoas, dispunha condições privilegiadas para alargar a sua atividade à área ambiental, aos níveis da prevenção, fiscalização, investigação e repressão das infrações ambientais.

Em 2001 é assim criado o SEPNA/GNR, que recorrendo a efetivos especialmente formado para essa atividade, inicia funções em Janeiro de 2002. Desde o seu início que o SEPNA contou com o interesse do Estado o que deu origem, logo em Maio desse ano, à celebração de um Protocolo entre o Ministério da Administração Interna e o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Dado o sucesso e reconhecido interesse nacional, este serviço veio a ser consolidado na GNR em 2006, através do Decreto-Lei n.º 22/2006, de 02 de Fevereiro, que cria também o GIPS na GNR e extinguiu o Corpo Nacional da Guarda Florestal integrando os seus elementos no SEPNA.

Desde essa data não parou de se reforçar em meios humanos, com um número de militares crescente a adquirir a formação específica, e aquisição de materiais para dar a melhor resposta às exigências da missão e às necessidades da população que serve, alargando e reforçando paulatinamente a sua estrutura.

Neste momento, o SEPNA é um serviço com créditos firmados no panorama nacional e internacionalmente junto das mais diversas instituições onde presta serviço e representa Portugal. Segundo Amado (2010) o *“modelo de funcionamento do SEPNA e a eficácia do trabalho que desenvolve assentou desde o seu início numa estreita e permanente interligação com os organismos gestores das diversas áreas ambientais, cujo sucesso dependem decisivamente da coordenação, estreita articulação e partilha de meios e conhecimento científico e técnico entre si e os vários organismos que detêm competências legais de licenciamento e fiscalização de actos, actividades e acções no âmbito das matérias em apreço”*.

Ao criar o SEPNA, a GNR não tentou substituir outros organismos ou instituições, mas antes constituir um serviço permanentemente cooperante, mas não concorrente, participando ativamente na resolução dos problemas ambientais, garantindo o desenvolvimento e bem-estar das gerações atuais, sem hipotecar o futuro ou expectativas das vindouras. O SEPNA tem, desde o início, vindo a crescer segundo um princípio de partilha de responsabilidades, sendo um serviço polivalente e transversal, que integra uma estrutura em permanente cooperação ativa, e onde se encontram os principais organismos

públicos responsáveis pelas diferentes áreas ambientais, Organizações não-Governamentais do Ambiente (ONGA), e um grande número de outras entidades e organismos nacionais e internacionais com quem tem cooperado (Afonso, 2009).

O aproveitamento da distribuição do seu dispositivo, a permanente interação do SEPNA com as restantes estruturas e especialidades da GNR, e a constante cooperação com outros organismos nacionais e internacionais resultou num serviço de reconhecido mérito, de combate às agressões ambientais em todo o Território Nacional, e que garante já inegáveis progressos na proteção do meio ambiente reconhecido pela população e instituições e permanentemente destacado inclusive através da atribuição de vários prémios²⁹ (Amado, 2010).

Não é pois por acaso que o legislador, através Portaria n.º 798/06 de 11 de Agosto, constitui o SEPNA como polícia ambiental com atuação em todo o território nacional, “competente para vigiar, fiscalizar, noticiar e investigar todas as infrações à legislação que visa proteger a natureza, o ambiente e o património natural”. As “questões ecológicas não se confinam ao espaço geográfico de cada país” (Amado, 2010), pelo que não faria sentido que dentro do território nacional fossem criadas fronteiras, atentas as dificuldades decorrentes para operacionalização e eficácia da fiscalização, mas sim que se trabalhe num *continuum* de interação e cooperação com os organismos públicos responsáveis pelas diferentes áreas ambientais, aproveitando essas sinergias no sentido da proficiência no desempenho.

b. Desafios

Num momento em que as questões ambientais ganham cada vez mais relevância para o desenvolvimento económico e social e para a qualidade de vida dos cidadãos, bem como os cidadãos apresentam crescente exigência quanto à assunção do direito ao ambiente enquanto

²⁹ Caso do Prémio Nacional de Ambiente, concedido em 2003, pela Confederação das Associações Ambientalistas em parceria com o Observatório Nacional do Ambiente ou o Prémio Quercus 2014.

direito fundamental, os desafios para um serviço multidisciplinar e integrador como o SEPNA serão enormes.

As questões ambientais não voltarão a restringir-se a uma ou outra das áreas da atividade ambiental, como ocorreu já na história de Portugal, será cada vez mais necessária uma visão geral e integradora, da atividade ambiental, atuando nos mais diversos quadrantes, permitindo uma resposta adequada aos anseios das pessoas, e garantindo o adequado preservar do ambiente e do património natural. E esta visão não é só nacional, mas terá de ser participativa nos mais diversos fóruns internacionais onde estes interesses devam ser acautelados.

Para dar resposta a estes desafios deverão ser acautelados três grandes vetores de desenvolvimento desta atividade e do SEPNA.

A interna, versando na aquisição de capacidade técnica e científica, bem como de equipamentos e meios cada vez mais sofisticados decorrentes da própria aquisição de competências técnicas e científicas. Com a formação dos efetivos necessários para o cumprimento em todo o território nacional e insular da missão do SEPNA, e com a aposta na cada vez maior especialização, capacitando-os tecnicamente para dar resposta às mais exigentes necessidades de resolução de conflitos ambientais.

A nacional, com a necessidade de continuar uma colaboração profícua e permanente interligação com os organismos nacionais gestores das diversas áreas ambientais, numa estreita articulação e partilha de meios e conhecimento científico e técnicos. Destacando-se a necessidade do desenvolvimento da investigação criminal ambiental, para atuar em apoio dos tribunais na investigação dos ilícitos criminais ambientais.

E o internacional, com a capacitação de meios humanos para com conhecimento de causa representarem a GNR, e os interesses do país nos diversos fóruns internacionais onde os seus interesses ambientais estejam em discussão e devam ser protegidos, bem como na cooperação com os parceiros internacionais.

Conclusões

Em Portugal, fruto dos sistemas políticos e sociais instalados, a sociedade acabou por adquirir tardiamente uma sensibilidade ambien-

tal, que permitisse uma participação ativa e informada da população na construção das políticas ambientais do país. Aliás os principais impulsos a estas políticas foram surgindo sempre resultado de pressões e efemérides exteriores ou por acontecimento que não permitiram aos governos continuar a ignorar essa realidade.

Numa primeira fase até ao período pós revolucionário, estas políticas acabaram por centrar a sua atenção nas matérias de organização do território, mais propriamente no problema causado pela construção desregrada e sem qualquer sintonia com o meio ambiente, e principalmente na construção descontrolada de “barracas” nas periferias das grandes cidades (mais evidente em Lisboa e Porto) provocada pela emigração proveniente do interior do país, sem qualquer ordenamento e infraestruturação básica, e mais tarde com o regresso das ex-colónias de centenas de milhares de portugueses.

O grande impulso acaba por chegar com a integração de Portugal na União Europeia em 1986, que acabou por levar, através das suas diretivas e apoios financeiros, à criação de um quadro jurídico avançado, adequado aos padrões dos vizinhos europeus que estavam já mais adaptados a esta realidade e a que Portugal não mais deixou de responder adequadamente.

Aliás, no que à consciência ambiental respeita, em determinadas áreas, como é o caso da preocupação com a perda de biodiversidade, os portugueses apresentam já padrões acima da média europeia.

Com a consagração pela primeira vez do direito ao ambiente na CRP de 1976 que deu origem a várias estruturas do Estado com o fim de dar resposta às suas obrigações, a publicação da Lei de Bases do Ambiente em 1987, e a panóplia de legislação a que esta deu origem, resultou num incremento do papel do Estado decorrente das suas obrigações relativas à proteção do ambiente, de educação ambiental e de relato do estado do mesmo.

Mas não basta uma legislação técnica e cientificamente bem elaborada e sustentada, e diversos organismos da administração central ou local destinados à gestão dos recursos ambientais, em última análise a garantia da proteção dos recursos, dependerá sempre da capacidade de fiscalização do seu cumprimento para o qual é fundamental dotar o sistema dos indispensáveis meios de fiscalização.

Apercebendo-se desta necessidade e atenta a distribuição harmoniosa do seu dispositivo por todo o território continental e ilhas, que responde eficazmente à não existência de fronteiras em matéria ambiental, bem como o conhecimento profundo desse território e população, a Guarda Nacional Republicana criou em 2001 o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA), que viria a ser consolidado em 2006, fruto do reconhecimento do seu trabalho, constituindo-se numa “Polícia Ambiental Nacional”.

O sucesso deste serviço, que desde a sua criação recebeu já vários impulsos de crescimento, continua a residir na sua capacidade de interligação permanente, num ambiente de colaboração, com as diversas entidades com competências nestas matérias, aproveitando estas sinergias e conhecimentos científicos e técnicos, detidos por todos, no sentido de uma cada vez melhor prestação de serviço às populações que serve.

Este “Know-How” acumulado, a progressiva complexidade dos problemas ambientais, a crescente consciência, a atenção dos cidadãos para o assunto e as metas e limites que vão sendo impostos, levantam vários desafios ao SEPNA, só ultrapassáveis com a cada vez melhor preparação técnica e científica dos seus recursos humanos, a aquisição dos meios correspondentes, e claro, a continuidade das boas práticas em que se alicerçou o seu sucesso até ao presente.

Mas os verdadeiros progressos dependerão sempre de uma opinião pública informada e interventiva, que induza a criação de políticas ambientais adequadas ao nível global e o alcance dos consensos necessários à adoção em tempo oportuno das medidas ajustadas.

A pior solução parece ser a descrita pelo ambientalista Marc Dourojeanni³⁰, *“O problema da realidade é que os desastres como o efeito de estufa ou a disfunção do ciclo hidrológico e a perda da diversidade biológica não são violentos. São, pelo contrário, relativamente lentos e por isso a sociedade prefere ignorá-los, assumindo que o problema é de outros ou quiçá acreditando que se resolverão sós.”*

³⁰ Artigo intitulado “Ambientalismo: como ser otimista perante os factos”, acessível em: <http://eco.org.br/colunas/marc-dourojeanni/28647-ambientalismo-como-ser-otimista-perante-os-factos/>.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, M.C., 2009. *Segurança Ambiental – A GNR na Prevenção e Protecção do Ambiente*. Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança. Universidade Nova de Lisboa.
- Amado, J.M.H., 2010. *O SEPNA e a Protecção da Natureza*, [Em linha] Lisboa: Planeta Azul. Disponível em: <http://www.planetazul.pt/edicoes1/planetazul/desenvArtigo.aspx?c=2252&a=19136&r=37&pesq=1>, [Consult. 02 Jun. 2015].
- Comissão Europeia, 2013. *Flash Eurobarometer. Attitudes towards biodiversity. Flash Eurobarometer 379 Results for Portugal*, [Em linha] Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_379_fact_pt_en.pdf, [Consult. 22 Mai. 2015].
- Conselho de Ministros, 2006. *Consolida institucionalmente o Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) e cria o Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro (GIPS) no âmbito orgânico da Guarda Nacional Republicana* (Decreto-Lei n.º 22/2006, de 02 de fevereiro), Lisboa: Diário da República.
- Ministérios da Administração Interna, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, 2006. *Regulamenta o Decreto-Lei n.º 22/2006, de 02 de Fevereiro* (Portaria n.º 798/06, de 11 de Agosto), Lisboa: Diário da República.
- Rodrigues, T., Leão, C., Marques, A., Fontes, F., Boto, G., Ribeiro, R., e Frade, T., 2011. *Educação Ambiental e Cidadania. Contributo para uma reflexão consciente*, [Em linha] Lisboa: CEPSE. Disponível em: http://www.cepese.pt/portal/pt/investigacao/working-papers/populacao-e-prospectiva/educacao-ambiental-e-cidadania.-contributo-para-uma-reflexao-consciente/publicaassapso-cepese_educaassapso-ambiental-pdf, [Consult. 4 Mai. 2015].
- Schmidt, L., 1999. *Portugal Ambiental. Casos & Causas*. Oeiras: Celta Editores.
- Schmidt, L., 2008. *Políticas Ambientais em Portugal – processos e insucessos entre o “global” e o “nacional”*. In: Universidade Nova de Lisboa, 2008. VI Congresso Português de Sociologia. Lisboa, 25 a 28 Junho de 2008. [Em linha] Lisboa: APS. Disponível em: <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/256.pdf>, [Consult. 6 Mai. 2015].

- Soromenho-Marques, V., 1998. “*A causa ambiental: Para uma visão de Conjunto*”, *O futuro frágil. Os desafios da crise global de ambiente*, [Em linha] Lisboa: Publicações Europa-América. Disponível em: <http://www.viriatosoromenho-marques.com/Imagens/PDFs/A%20Causa%20Ambiental%201998.pdf>, [Consult. 16 Mai. 2015].
- Tavares, B.R., 2013. *O ambiente e as políticas ambientais em Portugal: Contributos para uma abordagem histórica*. Dissertação de Mestrado em Cidadania Ambiental e Participação. Universidade Aberta.

Maus Tratos Contra Crianças e Jovens – Uma Abordagem Teórica¹

Abuse against children and youth – a theoretical approach

EDUARDO ROMEU DE OLIVEIRA LÉRIAS²

Resumo: Os comportamentos humanos atualmente definidos como maus tratos contra crianças e jovens constam de relatos históricos desde a mais remota origem das civilizações. A sua aceitação cultural e legal só viu o seu fim, na sociedade ocidental, na década de 50 com a formalização da Declaração Universal dos Direitos da Criança pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Não obstante, existem países em todo o mundo que ainda não ratificaram esta declaração.

Os estudos sobre a temática evoluíram muito rapidamente e a compreensão do fenómeno é cada vez mais dificultada pela sua abrangência, revestindo-se, por isso, de particular importância a sua delimitação conceptual para qualquer profissional de segurança que proteja os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos de uma sociedade, à qual, hoje em dia, pertencem formal e culturalmente as crianças e jovens.

Metodologicamente, a revisão da bibliografia relativa ao tema permitiu, primariamente, efetuar uma abordagem histórica do fenómeno de maus tratos contra crianças e jovens, para realizar seguidamente um enquadramento da problemática, abordando a sua dimensão e determinantes, onde também se analisam as necessidades fundamentais da criança, para uma adequada compreensão inicial.

Necessariamente, segue-se a análise da conceptualização do fenómeno em estudo e a sua caracterização, assim como a caracterização das vítimas e agressores, quanto aos fatores de risco ligados a ambos intervenientes e às consequências da própria vitimização.

O desfecho deste estudo permite aprofundar o conhecimento empírico do fenómeno e compreender que atualmente a sociedade se encontra mais desperta para este, mas que na luta pelo futuro da Humanidade ainda há muito por fazer,

¹ Entregue: 22.11.2015; aprovado: 4.2.2016.

² Capitão da GNR e Mestrando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

procurando uma sociedade global onde as crianças e o jovens sejam verdadeiramente respeitados e protegidos, pois, citando Nelson Mandela, “*não existe revelação mais nítida da alma de uma sociedade do que a forma como esta trata as suas crianças*”.

Palavras Chave: *Maus Tratos, Crianças, Jovens, Violência, Vítimas.*

Abstract: The human behavior that currently is defined as abuse against children and young people appears in historical records from the most remote origin of civilizations. Its cultural and legal acceptance only ended, in Western society, in the 50's with the formalization of the Universal Declaration of the Rights of the Child by the United Nations General Assembly. Nevertheless, there are countries around the world that have not ratified this statement.

Studies on the subject have evolved very quickly and the understanding of the phenomenon is increasingly hampered by its large scope, so its conceptual definition has particular importance to any security professional that protects the rights, freedoms and guarantees of citizens of a society, which belong children and young people.

Methodologically, the review of the literature on the subject has, primarily, permitted to make a historical approach to the problem of abuse against children and youth, to then carry out a framework of the problem by addressing its size and determinants, which also analyzes the basic needs of child to an appropriate initial understanding.

Necessarily, follows the analysis of the conceptualization of the phenomenon and its characterization as well as the characterization of the victims and perpetrators, as the risk factors linked to both actors and the consequences of victimization.

The outcome of this study allows to deepen the empirical knowledge of the phenomenon and understand that currently the society is more open to this phenomenon but in the fight for the future of humanity there is still much to be done by seeking a global society where children and young people are truly respected and protected, because, quoting Nelson Mandela, “*there is no clearer revelation of the soul of a society than how it treats its children.*”

Key words: *Abuse, Maltreatment, Children, Youth, Violence, Victims.*

Introdução

O presente trabalho insere-se no âmbito do curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, desenvolvido no Instituto de Estudos Superiores Militares,

subordinado ao tema “*Maus tratos contra crianças e jovens – uma abordagem teórica*”.

No exercício das funções de Comandante de Destacamento, que exerce há mais de 10 anos, por inerência dessas mesmas funções, representei a Guarda Nacional Republicana em Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (CPCJ), em ambas as modalidades alargada e restrita, tendo esta experiência profissional proporcionado um contacto mais próximo com o fenómeno dos maus tratos contra crianças e jovens. O interesse que esta situação despertou leva a que considere premente aprofundar esta temática com vista a alargar os conhecimentos relacionados com este fenómeno.

Os comportamentos humanos que atualmente são definidos como maus tratos constam de relatos históricos desde a mais remota origem das civilizações. A aceitação cultural destas práticas e a própria rejeição da criança enquanto membro da sociedade só viu o seu fim, na sociedade ocidental, na década de 50 com a formalização da Declaração Universal dos Direitos da Criança pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Não obstante, ainda existem países em todo o mundo que ainda não ratificaram a declaração.

Os estudos sobre a temática evoluíram muito rapidamente e a compreensão do fenómeno é cada vez mais dificultada pela sua abrangência, revestindo-se, por isso, de particular importância a sua delimitação conceptual para qualquer profissional de segurança que proteja os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos de uma sociedade, à qual, hoje em dia, pertencem formal e culturalmente as crianças e jovens.

Para tal desiderato, com base num processo de revisão bibliográfica, desenvolveu-se o estudo teórico do fenómeno consubstanciado no presente trabalho que se encontra organizado em quatro capítulos, sendo o primeiro uma abordagem histórica do fenómeno de maus tratos contra crianças e jovens. O segundo capítulo avança com um enquadramento da problemática, abordando a sua dimensão e determinantes, onde também se analisam as necessidades fundamentais da criança. O terceiro capítulo avança com a conceptualização do fenómeno em estudo e a sua caracterização, seguindo-se um quarto capítulo onde se caracterizam as vítimas e agressores, quanto aos seus fatores de risco e às consequências da vitimização. Por fim, assente

nos resultados apresentados nos capítulos anteriores, tecem-se breves conclusões.

1. Enquadramento Histórico

A história da humanidade reflete a história da violência infantil. Segundo De Mause “*a história da infância é um pesadelo do qual só recentemente começamos a acordar. Quanto mais longe vamos na história, mais baixo é o nível de cuidados para com a infância, maiores são as probabilidades de morte, abandono, espancamento e abuso sexual*”. (Azevedo & Maia, 2006)

De facto, os comportamentos humanos atualmente definidos como maus tratos constam dos relatos históricos desde a mais remota origem das civilizações. Em determinadas épocas, certas práticas e ideias apoiaram atos socialmente aceites, em relação à infância, que hoje são encarados como cruéis e brutais. Conhecer-las irá permitir compreender como evoluiu o conceito de mau trato infantil e juvenil. (Magalhães, 2002)

Para Amaro (1987), “*a identificação daquilo que constitui maus tratos depende não só do grupo social, mas da época considerada*”. Trata-se, assim, de um fenómeno social marcado pelas diferenças históricas e culturais que as sociedades foram sofrendo ao longo da sua evolução.

Na Antiguidade, nas culturas orientais e ocidentais até ao século IV, o infanticídio perdurou como uma prática habitual justificada por motivos como a eliminação de filhos ilegítimos, deficientes ou prematuros, por crenças religiosas, controlo da natalidade, entre outros, sendo inclusive obrigatório em muitas sociedades. Na Grécia antiga e em Roma a prostituição praticava-se usando crianças e as práticas sexuais com crianças e adolescentes eram naturalmente aceites pelas comunidades. Na Pérsia, China e Índia estas eram vendidas a prostíbulos. (Magalhães, 2002).

Segundo Reis (2009), durante a Idade Média os castigos humilhantes dirigidos às crianças eram predominantes como meio necessário à educação. O mesmo autor afirma que “*as numerosas guerras e a*

precariedade económica conduziam ao abandono e infanticídio das crianças e dos grupos mais carenciados". (Reis, 2009).

O conceito de "criança" surge apenas a partir do século XVII, perfeitamente definida e como objeto central de preocupações de vários especialistas e domínios, seja pedagogos, moralistas, teólogos e médicos. Até essa altura, as crianças ocupam um papel de tal forma insignificante na família e na sociedade que, a título de exemplo, em França estas eram tidas como "*seres inferiores e até como elementos indesejados e perturbadores da vida dos adultos*". (Reis, 2009)

Só durante a segunda metade do século XVIII a criança começa a ser olhada com algum respeito e a considerar-se merecedora de cuidados diferenciados, tendo Jean Jacques Rousseau definido a criança em 1762, na sua obra "Emílio", como "*um ser com capacidades múltiplas, com valor próprio, digna de respeito e com direitos, sendo imprescindível conhecer as suas necessidades e preservar a sua liberdade natural e moral*". (Azevedo & Maia, 2006)

É durante este período que um conjunto de mudanças fundamentais se verifica na relação entre adultos e crianças e surgem indicadores característicos de um tipo de relação baseada em afetos, sendo a amamentação ao peito um desses fenómenos. (Reis, 2009)

O aparecimento do bebé e da criança pequena em retratos pintados da família dessa época revelam essa viragem de consciência que vai impulsionar a família, enquanto microestrutura, a tornar-se a base da sociedade com a função principal da criação e educação dos filhos sendo, concomitantemente, a garantia da coesão social. Marca também esta época com grande significado o início do funcionamento das maternidades entre 1860-1869, melhorando as condições de saúde e higiene e revelando o reconhecimento das necessidades da mulher grávida e do recém-nascido. (Reis, 2009).

Apesar deste marco importante, os progressos de mudança de consciência são, naturalmente, lentos e continuam a verificar-se casos de práticas brutais contra crianças.

Em 1874, o caso Mary Ellen nos Estados Unidos torna-se o primeiro reconhecimento oficial de um caso de maus tratos contra crianças: "*Com dez anos de idade Mary era severamente espancada pelos seus pais "adotivos" e não existiam leis que salvaguardassem os direitos*

das crianças, o que impediu qualquer tipo de ação legal. Através da mediação com a Sociedade de Prevenção de Crueldade contra Animais, o caso foi apresentado em tribunal sob a alegação de que se os animais se encontram legalmente protegidos e Mary como humana pertencia ao reino animal, logo deveria ser-lhe dada proteção.” (Santos, 2009). Em consequência deste caso, foram, pela primeira vez, condenados os pais por maus tratos a uma criança e fundou-se, posteriormente, nos Estados Unidos a Sociedade de Prevenção de Crueldade contra Crianças.

Até ao final do século XIX a consciencialização dos pais relativamente aos maus tratos vai progressivamente alterando, verificando-se episódios sucessivos em que eles próprios levavam os seus filhos aos hospitais e tentavam explicar lesões (hematomas) através de acidentes estranhos. As suspeitas médicas então levantadas viriam a confirmar-se quando a radiografia se torna um método auxiliar de diagnóstico. (Magalhães, 2002).

Ainda nessa época, verificam-se também os pais que optam pelo excesso de mimos tradicionais levando a que tanto as crianças “açoi-tadas” como as mimadas eram as que predominavam. (Reis, 2009).

Segundo Reis (2009) é *“assim que se vê a criança sair do anonimato e da indiferença dos tempos passados para se tornar na criatura mais preciosa, mais rica de promessas de futuro”*.

O século XX marca indubitavelmente a mudança de paradigma relativo à criança, verificando-se no seu início um “baby-boom” coincidente com dois pós-guerras e que vem introduzir grandes transformações nas famílias. Em meados deste século, a criança começa a perceber-se como *“ (...) um ser social, integrante e parte preciosa da sociedade”* (Canha, 2000, p. 22).

É também neste século que a criança vê os seus direitos formalmente assumidos, com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos da Criança pela Assembleia Geral das Nações Unidas e pelo Conselho da Europa a 20 de Novembro de 1959. Mais tarde, a “Convenção dos Direitos da Criança” é aprovada através da Resolução n.º 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 20 de Novembro de 1989. (Centeno, 2013)

O documento que preconizou os novos direitos e proteções a que as crianças passam a ter direito é assinado por 191 países e abrange

situações tão diversificadas como a não discriminação de qualquer criança, independentemente do sexo, raça, cor, cultura ou religião; o interesse superior da criança; o direito à vida (sobrevivência e desenvolvimento), ao nome e nacionalidade, proteção da identidade, e direito a não ser separada dos pais; direito à sua opinião e à liberdade de expressão; direito de acesso à informação; proteção contra maus-tratos e negligência; direito a proteção enquanto privada do seu meio familiar e direito à adoção; proteção e cuidados especiais a crianças refugiadas e deficientes; direito à saúde e serviços médicos; direito à educação; direito a lazer, atividades recreativas e culturais; proteção contra o trabalho infantil, e contra o consumo e o tráfico de drogas; proteção contra a violência e a exploração sexual; proteção contra a venda, o tráfico ou o rapto de crianças; proteção contra tortura e privação de liberdade; proteção contra participação em conflitos armados. (Reis, 2009)

Este século introduz a celebração do Dia Mundial da Criança (1 de Junho) e o surgimento de várias organizações e associações que pretendem ajudar as crianças, como por exemplo, a UNICEF (fundada em 1946).

Surgem também, nesta altura, estudos científicos sobre a temática de onde se realça o de Henry Kempe, em 1962, que define o Síndrome da Criança Batida (*“The battered child syndrome”*) realçando os sintomas físicos apresentados pelas crianças vítimas de maus tratos e reconhecendo a importância dos fatores psíquicos na patogénese desta síndrome (Azevedo & Maia, 2006).

Magalhães (2005) acrescenta que Kempe considerava necessária a intervenção multidisciplinar e o afastamento temporário dos pais nestas situações, iniciando desta forma um processo de sensibilização da opinião pública e da comunidade técnico-científica.

No ano seguinte, este conceito recebe o contributo de Fontana, que além de ter em conta a noção de maus tratos físicos, incorpora todo o tipo de violência infligida à criança, entre elas a emocional, que até então não tinha sido abordada (Azevedo & Maia, 2006).

A Convenção dos Direitos da Criança é ratificada por Portugal em 21 de Setembro de 1990 e o papel do Estado na proteção dos seus direitos é reforçado. A própria UNICEF define que *“O Estado deve*

proteger a criança contra todas as formas de maus tratos por parte dos pais ou de outros responsáveis pelas crianças e estabelecer programas sociais para a prevenção dos abusos e para tratar as vítimas”. (UNICEF, 1990)³

Portugal também ratifica, a 16 de Maio de 2003, o Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança relativo à venda de crianças, prostituição e pornografia infantis; e a 19 de Agosto de 2003 o Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados, ambos adotados pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 25 de Maio de 2000. (Reis, 2009)

Segundo Centeno (2013), *“a legislação em matéria de infância impulsionou o compromisso dos Estados na promoção e proteção dos direitos da criança, enquadrando no sistema jurídico princípios que satisfaçam as necessidades das crianças a nível social, civil, económico, político e cultural”*.

No entanto, segundo o Relatório Anual do Fundo das Nações Unidas para a Infância (2014) intitulado “Situação Mundial da Infância 2014 em Números: Cada Criança Conta”, todos os dias morrem 18.000 crianças menores de 5 anos de idade em todo o mundo. (UNICEF, 2014).

No mesmo documento consta que das 2.200 milhões de crianças atualmente no mundo, 15% realizam trabalhos que menosprezam o seu direito à proteção contra a exploração económica e infringem o seu direito a aprender e brincar e 11% das meninas contrai matrimónio antes de cumprir os 15 anos de idade, comprometendo o seu direito à saúde, à educação e à proteção. Em 2012, 6,6 milhões de crianças menores de 5 anos morreram, a maioria, de causas antecipáveis, o que significa que o seu direito fundamental à sobrevivência não se concretizou. (UNICEF, 2014)

Nas palavras de Alberto (2004), *“(...) há uma evolução histórica na atitude face à criança. Esta evolução processa-se de uma imagem da criança enquanto propriedade do adulto, para uma perspetiva que*

³ P. 13, disponível em https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf, acedido em 16/04/2015.

realça as características específicas desta fase de desenvolvimento. Esta evolução continua a permitir, contudo, situações de abuso de crianças, e as estruturas socioculturais atuais ainda suportam várias formas de maltrato infantil, aceitando-as como modos de educação e da interação adulto-criança” (pp. 29-30).

Deslumbra-se assim que os maus-tratos infantis desde sempre existiram, desde a Antiguidade e, infelizmente, perduram até aos nossos dias. Parafraseando Martins (2002), *“a evolução do conceito de mau trato infantil, associado ao prolongamento da infância e à preocupação crescente com o bem-estar das crianças, é reflexo de uma menor tolerância ao mau trato, com critérios mais estreitos e exigentes na sua definição”*.

Apesar de uma sociedade que se foi construindo com maior consciência das características próprias das crianças e assumindo os seus direitos, procurando cada vez mais o seu bem-estar, existe, de facto, ainda muito por fazer nesta matéria.

2. Enquadramento da problemática

a. Dimensão e determinantes do fenómeno

Os maus tratos contra crianças e jovens adquirem expressão a nível mundial, mas as “barbáries” continuam. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estimou em 2014 que cerca de 20 mil dos óbitos ocorridos mundialmente por homicídio tiveram como vítimas crianças com menos de 15 anos. (World Health Organization, 2014).

Estabelecer a dimensão deste fenómeno é dificultado pelo fato de apenas uma pequena parcela das situações de maus tratos ser denunciada e investigada, assim como a sua complexidade e a quase inexistência ou insipiência de sistemas de registo. Os inúmeros constrangimentos de ordem social, ética e metodológica, assim como o fato de se tratar de uma problemática, em regra, circunscrita à esfera privada e consequentemente de difícil diagnóstico, são acrescidos da persistência de alguns valores sociais e culturais que toleram (e aceitam) formas de violência enquanto estratégias educativas. (Direção-Geral da Saúde, 2008)

Em Portugal existiram algumas iniciativas que, apesar do seu carácter pontual e exploratório, permitiram constatar a elevada magnitude e diversidade na expressão e forma do problema. No entanto, as causas das situações de maus tratos contra crianças e jovens adquirem múltiplas formas, pelo que toda a ação levada a efeito neste âmbito depende da capacidade de compreender o fenómeno, ponderar os aspetos do contexto social, económico e cultural, as práticas e recursos comunitários, as dinâmicas familiares e os perfis individuais e de intervir a diversos níveis. (Direção-Geral da Saúde, 2008)

Neste esforço de compreensão, a OMS adotou, em 2002, um “modelo ecológico” de interpretação dos maus tratos enquanto uma realidade multifacetada, expressada a diferentes níveis da vida dos cidadãos:

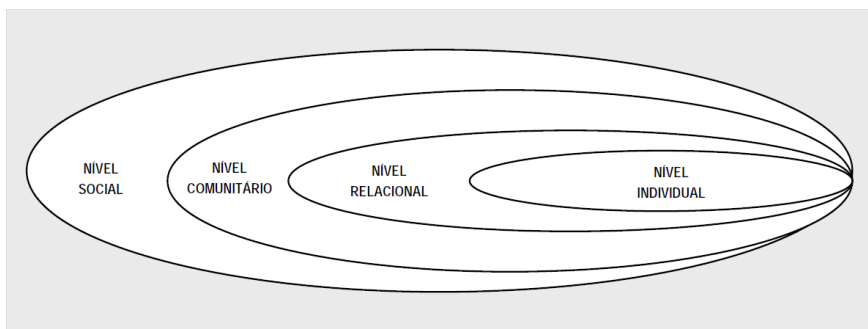


Figura n.º 1 – Modelo ecológica da OMS para interpretação de maus tratos

Fonte: Krug EG et al. (Eds.) (2002). *World Report on Violence and Health*. Geneva. World Health Organizativo

A compreensão de aspetos de natureza diversa moldam a interpretação do fenómeno que, por sua vez, é influenciado por uma grande variedade de fatores. Segundo a Direção Geral de Saúde (2008), alguns desses aspetos podem ser organizados da seguinte forma:

Tabela n.º 1 – Súmula de aspetos contribuintes para a compreensão do fenómeno de maus tratos contra crianças.

Aspetos do contexto social e cultural	<i>Representações sociais sobre o papel da criança/jovem na família e na sociedade</i>	Aceitação da violência como forma de disputa interpessoal
		Exaltação mediática da violência
		Tolerância social para a educação através da punição física
		Escassez na efetividade dos mecanismos de punição da violência intra familiar
		Persistência dos papéis tradicionais de género, nomeadamente, a masculinidade associada ao exercício do poder e a feminilidade à responsabilidade do cuidar
	<i>Enquadramento social e os valores culturais da comunidade em que a criança ou jovem está inserido</i>	Contextos sociais problemáticos (carências económicas e habitacionais que constituem obstáculo ao exercício de condutas não violentas, em particular no exercício da parentalidade)
		Barreiras ao exercício pleno da cidadania resultantes, nomeadamente, de pobreza, fenómenos migratórios, alienação cultural, isolamento e conflitualidade social
Aspetos da dinâmica familiar e institucional	Vinculação insegura, problemas de comunicação e/ou deficit no exercício das responsabilidades parentais	
	Existência de elementos da família com vulnerabilidades particulares – situação de dependência, exclusão, social, desemprego, precariedade laboral, alcoolismo e outras toxicodependências, doença mental, crianças com deficiência ou doença crónica, etc.	
	Deficit de apoio social, económico e psicológico ou agregados pouco permeáveis à intervenção, quando desejável	
	Fragilidade estrutural e disfuncionalidades na dinâmica familiar – relações instáveis, famílias numerosas em contextos desfavoráveis, violência doméstica, gravidez não desejada, fratria de origem diversa, mudança frequente de residência, migração, episódios de crise como morte, detenção, separação ou divórcio	
	Crianças e jovens desprovidas de meio familiar e que, por decisão negociada (CPCJ) ou decisão judicial, se encontram institucionalizadas	
	Vivências escolares pautadas por diversas formas de violência, nomeadamente o <i>bullying</i>	

Tabela n.º 1 – Súmula de aspetos contribuintes para a compreensão do fenómeno de maus tratos contra crianças. (Cont.)

Aspetos ligados aos pais ou a quem tenha a guarda de facto	Perturbações no processo de vinculação com a criança/jovem
	Abuso de substâncias, nomeadamente, alcoolismo e toxicodependências
	Perturbação da saúde mental ou física (diversos <i>handicaps</i>)
	Antecedentes de <i>comportamento desviante</i>
	Dificuldade em lidar com as frustrações, vulnerabilidade ao stress, baixa autoestima e perturbações emocionais e deficit de autocontrolo, personalidade imatura e impulsiva
	Antecedentes de vivência pessoal de maus tratos
	Parentalidade em idade muito jovem
	Gravidezes muito próximas e/ou gravidezes não vigiadas
	Inexperiência e falta de conhecimentos básicos sobre o processo de desenvolvimento da criança
	Padrões de vida que dificultem ou comprometam o exercício da parentalidade
Aspetos ligados à criança/ /jovem	Vulnerabilidades particulares no que respeita à idade e necessidades
	Traços de personalidade e temperamento que conflituem com as expectativas dos pais/responsáveis
	Prematuridade e baixo peso ao nascer (mais frágeis, menos alerta, mais difíceis de calar)
	Crianças com <i>handicap</i> e portadoras de necessidades de saúde especiais
	Sexo da criança ou jovem (em particular, quando não corresponde às expectativas familiares)

Fonte: Adaptado de (Direção-Geral da Saúde, 2008)

A compreensão conjugada destes aspetos com as necessidades da criança – tida enquanto ser detentor de necessidades comuns entre os seres humanos mas com especificidades decorrentes das suas características fisiológicas e psicológicas – contribui para um enquadramento mais rico e holístico da problemática.

b. Necessidades da criança

“As necessidades humanas são comuns ao longo da história, em todas as culturas e, no seio de uma mesma cultura, nos diferentes estratos sociais que a compõem.” (CNPJCJR, 2011)

As necessidades básicas podem definir-se como as condições comuns a todos os seres humanos que carecem de ser satisfeitas para potencializar e estimular o seu desenvolvimento. Por sua vez, as necessidades humanas podem ser classificadas segundo múltiplos critérios e pontos de referência, onde se destacam a classificação de Maslow (1954), a de Max-Neef (1994) e a de López (1995).

Assente neste conceito, encontrando-se a criança num processo de desenvolvimento em que vai adquirindo competências cada vez mais complexas, esta aquisição processa-se em função das condições e da forma como são satisfeitas. Concomitantemente, as formas de resposta no âmbito deste quadro variam consoante o momento vivido ou etapa evolutiva, assim como as circunstâncias em que se encontra a criança. (CNPJCJR, 2011).

A título de exemplo, as condições de proteção exigidas por uma criança na primeira infância (0 aos 36 meses), que implicam um contacto quase permanente com os adultos que cuidam dela, é significativamente distinta de um adolescente que apela a outros níveis de proteção e reclama maior autonomia. (CNPJCJR, 2011).

“A satisfação adequada das necessidades básicas das crianças estabelece a fronteira entre o cuidado e o mau trato, constituindo a chave da sua segurança e bem-estar”. (CNPJCJR, 2011).

Assim, é a inexistência de respostas ou as respostas inadequadas às suas necessidades que estão na origem das diferentes tipologias de maus tratos contra as crianças. (CNPJCJR, 2011).

Por outro lado, embora a carência de alimentação, afeto, redes sociais, cuidados básicos de saúde e educação, entre outros, poderá deixar graves sequelas e défices nas crianças, também a superproteção não favorece o seu desenvolvimento adequado, inibindo a adequada satisfação da sua necessidade de participação e autonomia progressiva. (López, 1995).

A avaliação das necessidades e das condições mínimas e elementares no âmbito dos diferentes contextos em que as crianças se inserem (família, escola, comunidade, etc.) permitirá identificar situações de risco ou perigo. (CNPCJR, 2011)

Segundo López (1995), numa relação entre as necessidades das crianças e as diferentes formas de maus tratos na infância, a classificação dessas necessidades distingue três categorias: necessidades físico-biológicas, cognitivas e sócio emocionais.

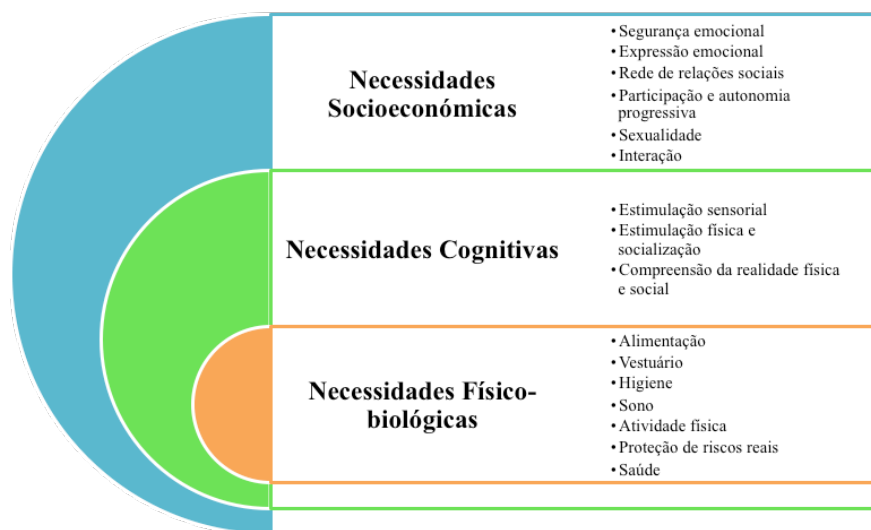


Figura n.º 2 – Necessidades das crianças segundo Lopez (1995).

Fonte: Adaptado de Lopez (1995).

As necessidades de natureza físico-biológica referem-se às condições de garantia de subsistência e desenvolvimento físico saudável, sendo particularmente especiais nas crianças pois, apesar de à medida que crescem se encarregarem autonomamente da sua satisfação, carecem, desde o seu nascimento, de responsáveis (pais/cuidadores) por vigiar e garantir estas mesmas condições. (CNPCJR, 2011)

Nas necessidades cognitivas inserem-se as condições necessárias ao conhecimento e estruturação do mundo que rodeia cada ser humano,

elementos necessários à aquisição de competências de comunicação que lhe permitirão viver em sociedade. Para as crianças, que nascem com uma capacidade sensorial bastante diversificada e uma “sede” inata de compreender a realidade, um correto desenvolvimento nesta área irá determinar o futuro adulto em que se tornará. É assim necessário, por parte dos adultos responsáveis, que lhes seja proporcionada estimulação adequada à sua capacidade de compreensão, supervisão, controlo na aquisição de conhecimentos e a garantia da sua escolarização. (CNPQJR, 2011)

As necessidades sociais e emocionais estão relacionadas com as condições que se deverão cumprir para um desenvolvimento afetivo adequado e adaptado ao meio envolvente, assim como aos elementos necessários à aquisição de estratégias de expressão dos sentimentos e de interação com os demais. Incluem, assim, a necessidade da criança se sentir amada, apoiada, aceite e motivada, de criar e manter relações de confiança quer com cuidadores quer com os seus pares e de participar em todas as decisões que lhe digam respeito, desenvolvendo comportamentos progressivamente mais autónomos. Estes elementos estão na base do desenvolvimento do autoconceito, da autoestima e do autocontrolo, ajudando a moderar a expressão de sentimentos mais espontânea e egocêntrica da infância e a adquirir valores que promovam um ambiente sociocultural saudável. (CNPQJR, 2011)

3. Concetualização e caraterização

a. O conceito de maus tratos contra crianças e jovens

A definição de maus tratos na infância não é, ainda hoje, consensual entre profissionais e académicos, devido, em grande parte, à existência de diversos modelos teóricos de análise assim como à própria complexidade do fenómeno.

Uma das primeiras definições de maus tratos surge em 1968, quando Gil (1970) designa os maus tratos como abuso e os define como agressão ou danos físicos não acidentais infligidos à criança pelos seus responsáveis. (Reis, 2009)

Alguns anos mais tarde, o mesmo autor atualiza a sua definição, passando a definir os maus tratos como *“ato humano de cometimento ou emissão e/ou condições criadas ou toleradas (Hutchinson, 1990) por indivíduos, instituições ou pela sociedade, considerada no seu conjunto (Roig & Ochotorena, 1993), que prejudicam o desenvolvimento da criança (Hutchinson, 1990), privando-a dos seus direitos e/ou obstaculizando a otimização do seu desenvolvimento (Roig & Ochotorena, 1993)”* (cit. por Martins, 2002, p. 88).

Em 1974, a Federal Child Abuse Prevention and Treatment Act (EUA) avança com uma definição de maus-tratos considerando-os *“como os danos físicos e mentais, o abuso sexual ou a negligência de crianças e jovens com menos de 18 anos, resultantes de ações ou omissões praticadas por pessoas responsáveis por essas crianças e jovens, em circunstâncias que ponham em perigo a saúde e o bem-estar das mesmas”*. (Reis, 2009)

Segundo o mesmo autor, o Comité Nacional para a Prevenção de Maus Tratos na Criança dos EUA (1989) e o Congresso Europeu “Crianças Maltratadas e Negligenciadas” realizado em Praga (1991) definem maus tratos como *“lesões corporais não acidentais, sevícias sexuais ou psicológicas, o abandono flagrante e a exploração de crianças, assim como qualquer outro que entrave o crescimento e desenvolvimento mental e físico normal da criança. A situação de mau trato é todo o caso em que há uma rutura relacional e uma vontade deliberada por parte da pessoa que maltrata, humilha e agride a criança”*. (Reis, 2009)

Em 1998, o Dr. Armando Leandro, Presidente da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, refere-se aos maus tratos como *“atos ou omissões que ofendem de forma grave os direitos da criança, comprometendo seriamente o seu normal desenvolvimento”*. (CNPJCJR, 2011)

A necessidade de considerar uma variedade de critérios para definir mau trato é avançada por Martins (2002) ao referir-se ao tipo de ato – se um ato de cometimento (abuso) ou omissão (negligência) –, à sua forma, à sua intensidade, à sua frequência, à intenção do perpetrador, às suas consequências de curto, médio e longo prazo, às influências situacionais, aos padrões da comunidade e à idade da vítima e do agressor. Martins (2002)

A definição de maus tratos que abrange maior consenso é aquela que os define como *“qualquer forma de tratamento físico e (ou) emocional, não acidental e inadequado, resultante de disfunções e (ou) carências nas relações entre crianças e pessoas mais velhas, num contexto de uma relação de responsabilidade, confiança e (ou) poder. Podem manifestar-se através de comportamentos ativos (físicos, emocionais ou sexuais) ou passivos (omissão ou negligência nos cuidados e (ou) afetos). Pela maneira reiterada como geralmente acontecem, privam a criança dos seus direitos e liberdades, afetando, de forma concreta ou potencial, a sua saúde, desenvolvimento (físico, psicológico e social) e (ou) dignidade.”* (Magalhães, 2002)

Por sua vez, há que considerar que os maus tratos ocorrem em diferentes contextos: intrafamiliar ou doméstico e extrafamiliares (APAV, 2011). Segundo este autor, a maioria das crianças e jovens que são vítimas, são-no no seio da própria família de origem. As características deste contexto dificultam a sinalização e atuação atempada pela elevada dependência da vítima em relação ao(à) agressor(a) a nível económico, emocional e de satisfação de necessidades de vida essenciais. Acrescidos da relação de confiança e os laços afetivos e vinculativos nutridos pela vítima em relação à pessoa que a agride e maltrata, estes fatores potenciam a reiteração e continuidade da violência contra a criança ou jovem. (APAV, 2011)

Neste contexto, onde as situações de maus tratos contra crianças e jovens assumem formas diversificadas, a violência tende a evoluir, gradativamente, tanto a nível de gravidade dos atos perpetrados como da sua frequência, replicando-se continuada e repetidamente ao longo do tempo, levando a que o padrão de funcionamento violento se estabelece no quotidiano de vida de determinada família. (APAV, 2011)

Não se resumindo ao contexto doméstico, outras pessoas ou entidades alheias a este podem perpetrar diferentes formas de maus tratos em contextos extrafamiliares como são os estabelecimentos de ensino e infantários, instituições de acolhimento, associações e centros de ocupação de tempos livres, naturalmente com relações distintas entre vítimas e agressores. (APAV, 2011)

A compreensão dos conceitos de risco e de perigo é também fulcral para o entendimento deste fenómeno, sendo a sua delimitação, por vezes, de difícil demarcação.

Assim, as “*situações de risco dizem respeito ao perigo potencial para a efetivação dos direitos da criança, no domínio da segurança, saúde, formação, educação e desenvolvimento*”, entendendo-se que “*a evolução negativa dos contextos de risco condiciona, na maior parte dos casos, o surgimento das situações de perigo*”. (Direção-Geral da Saúde, 2008)

Por sua vez, os fatores de risco dizem respeito a qualquer tipo de influência que aumente a probabilidade de ocorrência ou de manutenção de situações de maus tratos, sendo de realçar que a presença isolada dos mesmos pode não consubstanciar risco. Neste contexto, os fatores de proteção (as variáveis físicas, psicológicas e sociais que apoiam e favorecem o desenvolvimento da criança) atuam como moderadores dos primeiros. (Direção-Geral da Saúde, 2008)

Será a diferença entre situações de risco e de perigo que determinará os níveis de responsabilidade e legitimidade de intervenção em cada caso, sendo que a Lei n.º 147/99 de 1 de setembro (Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo) vem enumerar as situações de perigo para a criança ou jovem, passíveis de intervenção pelo sistema de proteção nacional. Esta Lei prevê ainda que uma situação de urgência é uma situação de perigo, atual ou eminente, para a vida ou integridade física da criança ou do jovem. (Direção-Geral da Saúde, 2008)

b. Caracterização das formas de maus tratos contra crianças e jovens

Habitualmente ocorrem diversas formas de maus tratos em simultâneo, dificultando a capacidade de isolar e parcelar o fenómeno de mau trato em cada uma das formas específicas (Alves, 2007). Assim, é consensual para diversos autores organizar os maus tratos contra crianças e jovens em dois grupos centrais: maus tratos ativos e maus tratos passivos, conforme ilustra a Figura n.º 3.

Os maus tratos ativos caracterizam-se através da adoção de comportamentos contrários ou conflitantes com as necessidades fundamentais da criança ou jovem. (APAV, 2011)

No âmbito desta tipologia de maus tratos, segundo o Relatório Anual de Atividade das CPCJ da CNPCJP, a exposição à violência interp parental, ou outros comportamentos de risco, assume a maior franja de situações verificadas em Portugal no ano de 2012, com 23% da totalidade dos casos tratados pelas CPCJ (CNPCJP, 2013). Este tipo de vitimização vicariante verifica-se quando a criança ou jovem testemunha a violência e/ou conflito interp parental, sendo muitas vezes associado ao aumento do risco de vitimização direta por parte do agressor perante uma eventual tentativa de colocar um fim na situação violenta instalada. O impacto desta forma de vitimização vicariante é equiparável ao impacto provocado pela experiência direta de mau trato. (APAV, 2011)

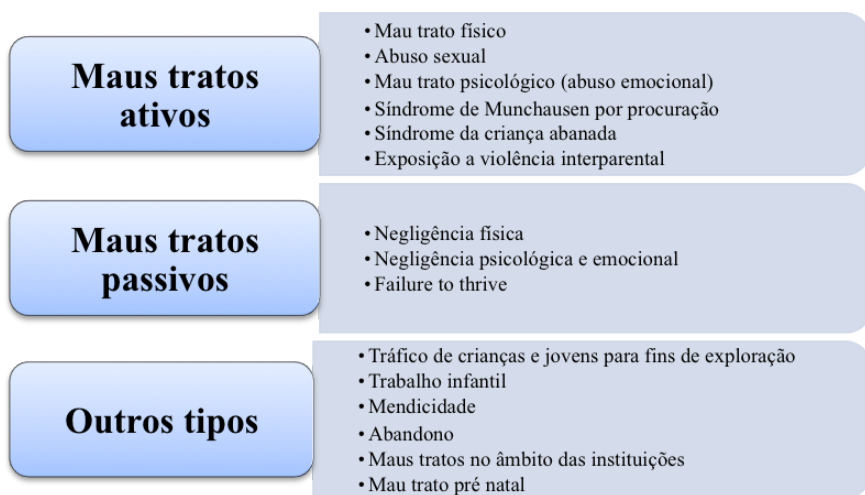


Figura n.º 3 – Tipologia de maus tratos contra crianças e jovens.

Fonte: Adaptado de Alves (2007) e APAV (2011)

O mau trato físico, segundo Gil (1970), é o uso intencional e não acidental da força por parte da entidade parental, ou de qualquer outro

prestador de cuidados, com o objetivo de magoar, ferir ou destruir a criança ou jovem. Por sua vez, Magalhães (2002) entende que os maus tratos físicos “*correspondem a qualquer ação não accidental, por parte dos pais ou pessoa com responsabilidade, poder ou confiança, que provoque ou possa provocar dano físico ao menor, que pode traduzir-se em lesões físicas de natureza traumática, doença, sufocação, intoxicação, podendo tratar-se de uma ocorrência isolada ou repetitiva*”. Segundo Santos (2009), o contexto sociofamiliar das crianças determina de sobremaneira as formas de expressão do mau trato físico, verificando-se com maior frequência em meios sociais mais desfavorecidos, nos quais a agressão é vista como estratégia de resolução de conflitos. Em Portugal, este tipo de mau trato representa 6% dos casos tratados em 2012 pelas CPCJ (CNPCJP, 2013).

O autor Vitor Reis (2009) inclui nos maus tratos físicos o *síndrome da criança abanada*. Segundo Opperman e Cassandra (2001, cit. por Duque, 2008) este síndrome verifica-se sobre crianças, geralmente entre os seis meses e um ano de idade, em que são sacudidas vigorosamente enquanto agarradas pelos braços ou ombros. Numa tentativa de silenciar o bebé/criança que chora persistentemente, os cuidadores desta recorrem ao seu abanar levando a que o seu cérebro vai e vem muito rapidamente e é golpeado contra as paredes do crânio, rebentando os frágeis vasos sanguíneos que o irrigam. (Duque, 2008)

O abuso sexual consiste na utilização que um adulto ou menor de 18 anos faz de uma criança, menor de 18 anos, para satisfazer os seus desejos sexuais, encontrando-se numa posição de poder ou autoridade sobre a mesma (CNPCJR, 2011). Para Gil & Lucas (1998) “*o abuso sexual reveste-se de atos violentos que têm o envolvimento de pessoas mais velhas em atividades sexuais com crianças e adolescentes dependentes e imaturos que não compreendem essas práticas na sua totalidade, sendo incapazes de dar o consentimento informado e que violam as regras sociais aceites e os papéis familiares*”. Incluem-se nesta tipologia de maus tratos, segundo Reis (2009), diversos tipos de atividades, como o exibicionismo, a fotografia, a pornografia, o contacto com os órgãos sexuais até à consumação do ato sexual ou outras práticas sexuais aberrantes, ocorrendo com mais frequência em contexto doméstico que fora deste. Segundo CNPCJP (2012),

2% dos casos tratados em 2012 verificaram esta tipologia de maus tratos.

O Síndrome de *Munchausen* por procuração é uma forma de mau trato físico que consiste na simulação ou indução de sintomas ou sinais de doença numa criança, com intuito de convencer profissionais de saúde da existência de doença, levando à realização de procedimentos de diagnóstico exaustivos, incluindo com recurso a técnicas invasivas e hospitalizações frequentes (APAV, 2011). Trata-se de uma forma grave e potencialmente fatal de maus tratos infantis, sendo muito raro e de difícil diagnóstico (Reis, 2009).

O mau trato psicológico (abuso emocional) é um ato de natureza intencional em que a criança é vítima de pressão psicológica, verificando-se a ausência ou inadequação de suporte afetivo (Reis, 2009). Segundo Dias (2004), o abuso psicológico é um comportamento prolongado, repetitivo e inapropriado que danifica ou altera o desenvolvimento de faculdades e processos mentais essenciais ao desenvolvimento saudável da criança. No entanto, segundo CNPCJP (2011), o abuso emocional define-se também como uma resposta emocional prolongada, repetitiva e inapropriada às emoções da criança e ao seu comportamento expressivo, podendo causar sérias perturbações no desenvolvimento emocional, social e intelectual da criança e constituem 6 % dos casos tratados pelas CPCJ a nível nacional. (CNPCJP, 2012)

Já no que respeita aos maus tratos passivos, são entendidos como a omissão ou alheamento por parte dos cuidadores da resposta às necessidades fundamentais da criança ou jovem. (APAV, 2011)

Alguns autores englobam na definição de Negligência o que outros entendem destringir entre negligência física e negligência psicológica e emocional. Assim, para Magalhães (2002), a negligência em sentido lato é um “*comportamento regular de omissão, relativamente aos cuidados com o menor, não lhe sendo proporcionada a satisfação das suas necessidades em termos de cuidados básicos de higiene, alimentação, segurança, educação, saúde, afeto, estimulação e apoio*”, resultando da incompetência ou desconhecimento dos pais quanto aos cuidados necessários e adequados a ter com o menor. O mesmo autor inclui nesta definição a negligência física, psicológica/emocional, escolar/educativa,

mendicidade, abandono e negligência intrauterina (durante a gravidez). Magalhães (2002)

Por outro lado, Reis (2009) entende que este comportamento poderá ser voluntário, quando existe intenção de causar dano, o que não se coaduna com a simples definição de negligência que assenta numa ideia de descuido, incúria, desleixo, desmazelo ou preguiça.

Já para APAV (2011) a diferença entre negligência psicológica e emocional e a negligência física assenta, essencialmente, na natureza das necessidades da criança que são negligenciadas pelos cuidadores.

Uma forma específica de negligência física conhecida como *Failure to thrive*, assenta na incapacidade da própria criança ou jovem alcançar os ganhos de estatura e peso expectáveis para a sua faixa etária, com base no descuido dos cuidadores relativamente às necessidades básicas alimentares ou na sua incapacidade de responder a uma situação problemática do primeiro com a alimentação. (APAV, 2011)

De fato, a negligência, em sentido mais lato, é a principal forma de maus tratos verificada em Portugal no ano de 2012, abrangendo 30% dos casos tratados pelas CPCJ. (CNPCJP, 2013)

Alguns autores, como APAV (2011), CPCJ (2008) e Reis (2009), optam por englobar em outros tipos de maus tratos o tráfico de crianças e jovens para fins de exploração, o trabalho infantil, a mendicidade, o abandono, os maus tratos no âmbito das instituições e o mau trato pré natal.

O tráfico de crianças e jovens para fins de exploração é a atividade criminosa organizada com vista à subtração e deslocação daquelas dos seus meios de origem, através de rapto, sequestro, violência, ameaças, abuso de autoridade e/ou compra e venda, com vista à sua exploração por trabalho ou sexual (APAV, 2011). Segundo UNODC (2014), 33% das vítimas de tráfico de seres humanos entre 2010-12 são crianças, representando um acréscimo de 5 % relativamente a 2007-10. A prostituição infantil decorre, em muitos casos, de situações de tráfico mas não é exclusivamente subsequente desta forma de mau trato. Trata-se de um problema crescente na sociedade atual, principalmente em países em vias de desenvolvimento e com graves problemas de pobreza extrema e analfabetismo. (Reis, 2009)

A exploração do trabalho infantil é considerada, atualmente, como uma “patologia social” (Reis, 2009). Segundo UNICEF (2010) *“estima-se que cerca de 150 milhões de crianças e jovens entre os 5 e os 14 anos de idade são em todo o mundo vítimas de trabalho infantil. Já nos países em desenvolvimento, uma em cada seis crianças e jovens entre os 5 e os 14 anos de idade são vítimas de trabalho infantil”*.

De acordo com a legislação internacional, o trabalho infantil poder ser considerado como todas as atividades desenvolvidas por crianças com idades entre os 5 e os 17 anos de idade, que se consideram ter efeitos negativos na saúde, educação e desenvolvimento psíquico, social e ético da criança (Reis, 2009). Por sua vez, APAV (2011) acrescenta que estas atividades são *“eventualmente resultantes em benefício económico para terceira pessoa, que excedem os limites do habitual, que deveriam ser efetuados por adultos e que interferem nas atividades e necessidades escolares da criança ou jovem, bem como em todas as outras necessidades próprias da sua idade”*.

A mendicidade é a utilização ou exploração da criança, de forma habitual ou esporádica, para mendigar com vista à obtenção de recompensa ou benefício económico, ou por vontade própria. (APAV, 2011)

Já o abandono é um tipo de mau trato em que a criança é vítima, algumas vezes, logo no primeiro dia de vida, quando é abandonada em hospitais, maternidades, fechada em casa, abandonada na rua, sem que seja assegurada a sua alimentação e segurança. Mas também, cada vez com mais frequência, se verifica o abandono temporário ou ocasional, que é tão grave, ou, quem sabe mais grave que o primeiro. Nestes casos englobam-se as crianças que ficam “abandonadas” em casa, sozinhas à noite, quando os pais saem para se divertirem e as deixam a dormir; as que ficam nos infantários/escolas à espera que os pais os vão buscar e estes se “esquecem” delas; as que vagueiam pelas ruas, pelo centro comercial, perdidos porque os pais não querem saber por onde andam. Uma *“criança abandonada é criança entregue a si própria”*. (Reis, 2009)

Os maus tratos no âmbito das instituições são, no fundo, aqueles que ocorrem em qualquer instituição responsável pela criança ou jovem que podem ser perpetrados por pessoas relacionadas com a

criança ou derivar de procedimentos de intervenção, leis, políticas, etc. (CNPCJR, 2011)

O mau trato pré-natal ou intrauterino está relacionado com o período pré-natal, de primordial importância para o feto, em que a mãe gestante assume comportamentos de risco propositados, de negligência, de abandono de cuidados físicos ou outros e que influenciam negativamente a sua saúde e interferem no desenvolvimento do feto (CNPCJR, 2011). Incluem-se aqui os atos deliberados conducentes à interrupção intencional do seu estado de gestação, como o consumo de álcool, medicamentos e/ou drogas. (Reis, 2009)

No Gráfico n.º 1 encontra-se ilustrada a distribuição de situações de maus tratos, englobando algumas das tipologias referidas, que resultam da avaliação da atividade das CPCJ em 2012 no âmbito das problemáticas tratadas nos processos tramitados nesse mesmo ano.

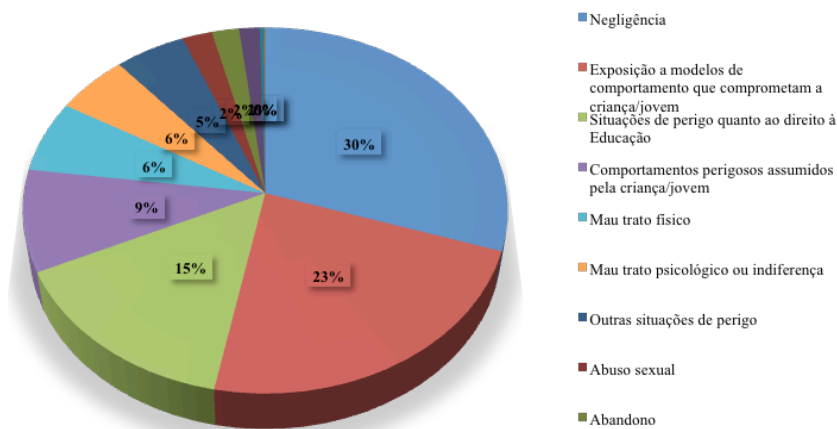


Gráfico n.º 1 – Situações de perigo detetadas nas crianças e jovens com processo nas CPCJ em 2012.

Fonte: Adaptado de *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2012*,
Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (2012).

Segundo o Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2012 (CNPCJP, 2013), foram acompanhadas 69007 crianças em

Portugal nesse ano. Verificou-se uma clara prevalência das situações de negligência, com 30% das situações de perigo sinalizadas, seguindo-se a exposição a modelos de comportamento que comprometem o desenvolvimento saudável da criança ou jovem, onde se engloba a exposição a diversas formas de violência, em especial a violência doméstica, que constituíram 23% dos casos. Estas duas tipologias de maus tratos constituíram mais de 50% dos casos tratados pelas CPCJ.

As situações relativas à educação, onde se insere o abandono escolar, constituem 15% das situações tratadas. Apesar de possuírem menor expressividade global, não deixa de ser preocupante que o mau trato físico e psicológico constitua 12% dos casos e 2% sejam casos de abuso sexual.

4. Caracterização das vítimas e agressores

a. Caracterização da vítima e fatores de risco associados à vitimização

Segundo Belsky (1980 cit. por Reis, 2009), os maus tratos são demarcados de forma distinta por forças que atuam na criança ou jovem, na sua família, suas reações, na comunidade e na cultura em que se encontra inserido.

Estas forças representam fatores de risco que não constituindo causas para os maus tratos, afiguram-se como condições que aumentam a probabilidade da criança ou jovem ser exposta a estes. (APAV, 2011)

Segundo Magalhães (2002), os fatores de risco são “(...) *qualsquer influências que aumentam a possibilidade de ocorrência ou de manutenção de maus tratos*”.

Já para APAV (2011), estes fatores podem ser as características individuais da criança ou jovem, fatores relacionais (a forma como esta se relaciona com a sua rede social mais próxima), comunitários (caraterísticas da comunidade e das suas estruturas) e sociais (atitudes, valores, normas legais e sociais, etc.).

Tabela n.º 2 – Fatores de risco individuais associados à vitimização

FATORES DE RISCO INDIVIDUAIS	
Idade	As crianças mais novas apresentam maior vulnerabilidade à vitimização em contexto doméstico, pelo facto de estarem naturalmente mais dependentes da prestação de cuidados de terceiros. A menor idade da criança encontra-se habitualmente associada a um conjunto de características físicas que as tornam ao mesmo tempo que mais pequenas e mais frágeis, menos capazes de se defenderem ou resistirem à vitimização sobre si cometida
Sexo	O risco de vitimização por maus tratos físicos severos parece ser superior para crianças e jovens do sexo masculino, ao passo que o risco de vitimização por formas de violência sexual e por negligência é maior para crianças e jovens do sexo feminino.
Problemas de saúde	As crianças e jovens nascidos prematuramente, com baixo peso, com défices ou deficiências cognitivas e/ou físicas, com atrasos no desenvolvimento ou com algum tipo de patologia crónica, ao nível da saúde física e/ou mental, veem aumentadas as probabilidades de sofrerem maus tratos, associado, habitualmente, aos cuidados especiais que estas crianças e jovens necessitam, à maior dependência que mantêm em relação aos cuidadores e à sobrecarga (efetiva e percecionada) que tal provoca nos progenitores.
Problemas de comportamento	As crianças e jovens com comportamentos efetivamente desafiantes e/ou desobedientes perante os progenitores, ou (erradamente) percecionadas como tal, apresentam maior risco de mau trato, especialmente pela incapacidade manifesta pelos progenitores de controlar ou corrigir adequadamente as suas condutas por meios normativos, implicando o recurso a estratégias sucessivamente mais severas e coercivas como método disciplinador e corretivo.
Expectativas dos progenitores	As crianças e jovens que, por qualquer motivo (ex: sexo; aparência física; ausência de sucesso escolar), não correspondam às expectativas e idealizações construídas pelos progenitores manifestam maior risco de vivenciarem situações de mau trato em espaço doméstico.
Gravidezes não desejadas	As crianças e jovens fruto de gravidezes não desejadas ou não planeadas apresentam maior risco de serem vítimas de mau trato em contexto familiar. Esta vulnerabilidade pode ser explicada pelo facto de este tipo de gravidezes se encontrar normalmente associada à gravidez na adolescência e às fragilidades que daí advêm.

Fonte: Adaptado de (APAV, 2011)

Tabela n.º 3 – Fatores de risco relacionais associados à vitimização

FATORES DE RISCO RELACIONAIS	
Violência na família de origem	O funcionamento, a estrutura e as condições de vida da família de origem da criança ou jovem representam condições que eventualmente aumentam o risco de experiências pessoais de mau trato na infância e adolescência. Assim, a existência de violência na família de origem da criança ou jovem, seja pelo facto de esta se encontrar exposta ao testemunho de violência entre outros elementos da sua família, seja pelo facto de experienciar pessoal e diretamente situações de violência, aumenta, por si só, o risco de vitimização e de (re)vitimização em contexto familiar.
Conflitos conjugais	A conflituosidade e hostilidade existente em contexto familiar aumenta o risco de mau trato contra as crianças e jovens. Um dos fatores que mais contribui para a criação de um ambiente familiar hostil prende-se com a separação/divórcio dos progenitores, mais especificamente, com os conflitos conjugais consequentes e que perturbam a capacidade de os cônjuges exercerem plenamente as suas responsabilidades parentais e responderem eficazmente aos desafios e necessidades das crianças e jovens, ao mesmo tempo que envolvem inadequadamente os filhos nas disputas em torno de questões judiciais. A hostilidade e tensão instaladas no ambiente familiar incrementam a probabilidade de recurso ao mau trato físico e psicológico como forma de resolução de conflitos, ao mesmo tempo que se negligencia a consistência nas práticas educativas, aumentando o risco de estas se tornarem excessivamente permissivas ou punitivas e hostis para com a criança ou jovem, e que os progenitores diminuam a atenção atribuída à supressão das necessidades das crianças e jovens a seu cargo, acarretando situações de negligência psicológica/emocional e física.
Pobre relação Mãe/Pai – Filho	A precariedade da afetividade existente na relação entre pais e filhos contribui negativamente para o risco aumentado de mau trato contra as crianças e jovens. Assim, a conflituosidade na relação entre pais e filhos, a pobreza de afetos e de oportunidades de comunicação positiva entre estes aumenta o risco de vitimização das crianças e jovens, especialmente como reação ao seu mau comportamento. Do mesmo modo, a ausência de vinculação e criação de laços seguros de afeto entre o filho e o principal cuidador nos primeiros anos de vida aumenta o risco de mau trato durante a infância e adolescência. Também a rejeição afetiva dos progenitores em relação aos filhos aumenta o risco de estes serem vítimas de maus tratos em contexto intrafamiliar. Contrariamente, a proteção excessiva da criança ou jovem por parte dos cuidadores parece aumentar o risco de vitimização, pelo facto de este tipo de postura estar normalmente associada à criação de expectativas irrealistas dos progenitores em relação aos filhos.

Fonte: Adaptado de (APAV, 2011)

Outras características da família de origem concorrem como fatores de risco, nomeadamente as associadas às condições e funcionamento da família. O isolamento social em relação a estruturas formais e informais de suporte, a pobreza e outras desvantagens económicas⁴, o baixo nível socioeconómico, más condições habitacionais e/ou sobrelotação do habitat familiar, o elevado número de filhos, a monoparentalidade, mudanças constantes de residência familiar, a troca frequente de parceiros por parte dos progenitores e a desorganização familiar (marcada pela ausência de coesão, de regras e limites) são apontadas como as principais características que representam também fatores de risco para a ocorrência de situações de maus tratos. (APAV, 2011)

Os *fatores de risco comunitários* entendem-se como as características de uma comunidade na qual a criança ou jovem e sua respetiva família se inserem e que contribuem negativamente para a ocorrência de maus tratos. Segundo a APAV (2011), as comunidades nas quais existem “*elevados índices de violência e criminalidade, associados a reduzidas oportunidades económicas*”⁵, transferem o foco de atenção relativamente às situações de maus tratos e favorecem a manutenção de situações de vitimização. (APAV, 2011)

Concomitantemente, outros fatores comunitários como a elevada concentração de habitantes com dificuldades económicas, elevados níveis de instabilidade residencial, baixos níveis de participação da comunidade, desorganização social e ausência de recursos comunitários para proteção de crianças e jovens são considerados como fatores de risco. (APAV, 2011)

Os *fatores de risco sociais* estão relacionados com a forma como a sociedade concebe o fenómeno da violência cometida contra as crianças e jovens, que pode determinar a sua manutenção nesta população mais vulnerável. As “*atitudes de legitimação da violência e de aceitação desta enquanto forma adequada de resolução de conflitos interpessoais*” contribui diretamente para a sua utilização contra crianças e jovens, da mesma forma que a “*aceitação da punição física enquanto*

⁴ Desemprego, instabilidade profissional, subemprego, dependência relativa a apoios sociais e subsídios do Estado.

⁵ Entenda-se como poucas oportunidades de emprego.

estratégia educativa adequada e eficaz” legitima algumas formas de maus tratos, como os castigos físicos. (APAV, 2011).

b. Consequências a curto e longo prazo da experiência de vitimização

Os maus tratos acarretam para as crianças consequências que se manifestam a diversos níveis no seu desenvolvimento, sendo a sua gravidade, a longo prazo, dependente de fatores como o tipo e a duração dos maus tratos, assim como o grau de violência, a idade em que ocorrem, o nível de desenvolvimento em que a criança se encontra e o grau de parentesco entre ela e o agressor. (Reis, 2009)

Segundo Magalhães (2002), os maus-tratos ocorridos no seio da família são os que piores consequências têm para as crianças, uma vez que se verifica uma quebra profunda da confiança e uma perda da segurança em casa, o que constitui uma grave ameaça ao seu desenvolvimento.

De uma forma global, os maus tratos produzem efeitos negativos e graves prejuízos para o bem-estar e desenvolvimento físico, emocional, psicológico, comportamental e relacional, com danos persistentes e duradouros ao longo de todo o processo de desenvolvimento da criança ou jovem, salientando-se que alguns tipos de maus tratos têm, ainda, consequências físicas, sendo a mais grave a própria morte. (APAV, 2011)

Apesar de não existir um conjunto de consequências típicas e universais que se manifestem, invariavelmente, em todas as situações de maus tratos, autoras como Magalhães (2002) referem consequências físicas e psicossociais, a longo prazo, a diversos níveis, destacando-se:

- Ao nível orgânico/físico, em que uma das perturbações características do mau trato prolongado em crianças mais novas “(...) é o *Dwarfismo*, que se traduz pela falta de produção de hormona de crescimento, a somatotrofina, e que provoca atrasos significativos no desenvolvimento físico, cognitivo e afetivo” (Reis, 2009);

- Ao nível cognitivo, apresentam défice intelectual e de linguagem, baixo rendimento escolar ou profissional (Magalhães, 2002), a redução da curiosidade e a adoção de uma atitude passiva e pouco interessada no dia-a-dia (Reis, 2009);
- Ao nível afetivo apresentam baixa autoestima, sensações de medo, angústia e raiva, disfunções sexuais, ideação e/ou tentativas de suicídio (Magalhães, 2002);
- Ao nível comportamental, as crianças e jovens maltratados apresentam dificuldades nas relações interpessoais, escasso reconhecimento das emoções, tendência ao isolamento, agressividade, dificuldade de perceção e aceitação de normas sociais e morais, condutas antissocial e delinquente (Magalhães, 2002);
- Ao nível psicopatológico verifica-se a existência de neurose, depressão, psicose, transtornos múltiplos de personalidade (Magalhães, 2002);
- Ao nível do desenvolvimento global, Alberto (2004 citado por Reis, 2009) constata “(...) *toda uma profusão de consequências negativas, que vão das lesões orgânicas à organização do eu e perturbação da relação eu-mundo, implicando não apenas dificuldades de desenvolvimento em áreas específicas do sujeito mas afetando-o no seu todo, o que nos leva a admitir a importância da sensibilização, informação, formação e investigação na área do maltrato infantil, para o compreender, remediar e prevenir*”.

c. Caracterização do(a) agressor(a) e fatores de risco associados à perpetração

Da mesma forma que o risco de vitimização está associado a diversos fatores, também o risco de perpetração está associado a um conjunto de fatores individuais, relacionais, comunitários e sociais da vida do(a) agressor(a) e que aumentam a probabilidade deste vir a infligir maus tratos no seu relacionamento com crianças e jovens. (APAV, 2011)

Este mesmo autor agrupa estes fatores nas quatro categorias já referidas (conforme Tabela n.º 4) e é possível verificar como alguns dos fatores de risco de perpetração são coincidentes com os fatores de risco associados à vitimização. (APAV, 2011)

Tabela n.º 4 – Fatores de risco associados à perpetração de maus tratos

TABELA I-2: FACTORES DE RISCO ASSOCIADOS À PERPETRAÇÃO DE MAUS TRATOS			
FACTORES INDIVIDUAIS	FACTORES RELACIONAIS	FACTORES COMUNITÁRIOS	FACTORES SOCIAIS
- Principais prestadores de cuidados: progenitores; companheiros dos progenitores - Sexo feminino - Jovens/menos idade - Menor escolaridade - Desemprego - Traços de personalidade problemáticos: imaturidade; impulsividade; agressividade; temperamento violento; reduzida tolerância à frustração e ao stress - Perturbações emocionais: ansiedade; depressão - Baixa auto-estima - Consumos/dependência de álcool, drogas e problemas de jogo patológico - Comportamentos anti-sociais - Problemas de saúde física e mental - Reduzidas competências cognitivas · Dificuldades na resolução de problemas - História de vitimação na infância e adolescência - Atitudes legitimadoras do recurso à violência no contexto de relações desiguais entre crianças/jovens – adultos · Aceitação e utilização da punição física como método legítimo e eficaz de educação - Expectativas irreais relativamente ao comportamento e capacidade dos filhos · Desconhecimento das etapas de desenvolvimento e das necessidades das crianças e jovens	- Ausência de suporte e auxílio formal e/ou informal - Baixo NSE da família - Precariedade das condições habitacionais - Desorganização familiar: ausência de coesão familiar, de regras e de limites - Elevado número de filhos · Nascimento de gémeos - Monoparentalidade/gravidez na adolescência - Mudanças na composição familiar · Casamento em segundas núpcias/novos companheiros dos cuidadores - Conflito e divórcio conjugal - Violência na família, incluindo violência conjugal - Falta de competências educativas parentais · Práticas educativas parentais excessivamente punitivas ou permissivas · Problemas na gestão da disciplina exercida sobre a criança ou jovem - Dificuldade na resposta às necessidades fundamentais da criança ou jovem - Relação pobre entre a criança ou jovem e o cuidador · Comunicação agressiva e coerciva · Ausência de afectividade · Rejeição da criança ou jovem - Vinculação insegura entre a criança ou jovem e o cuidador primário · Gravidez não desejada - Percepção negativa do cuidador em relação à criança ou jovem	- Elevados níveis de pobreza, de violência e de criminalidade - Elevada mobilidade populacional - Desemprego e poucas oportunidades económicas - Sobrelotação do espaço físico - Deterioração física da comunidade e das suas estruturas - Desorganização social entre os elementos da comunidade e os seus recursos · Ausência de coesão e solidariedade	- Desigualdades sociais em função do género - Normas culturais associadas aos papéis de género e à relação hierárquica entre pais e filhos - Valores culturais e sociais apologistas do recurso à violência - Ausência ou ineficácia de políticas de apoio à família e de protecção à infância e adolescência - Ineficácia da resposta judicial e policial perante caso de maus tratos contra crianças e jovens - Ineficácia ou ausência de respostas sociais

Fonte: (APAV, 2011)

Conclusões

A abordagem histórica ao fenômeno dos maus tratos contra crianças e jovens, revela-nos que a consciência de inadmissibilidade deste tipo de atos só muito recentemente tomou forma, fruto das mudanças culturais marcadas também por fenômenos de violência a larga escala, levando à proclamação de uma Declaração Universal dos Direitos da Criança em 1959, que alterou definitivamente a concepção sobre a crianças como ser detentor de direitos e sobre a infância como fase estruturante do ser humano adulto.

A rápida evolução concetual e a multiplicidade atual de estudos sobre esta temática, permite-nos compreender, hoje, que a dimensão do fenômeno é multifacetada e determinada por um grande número de fatores e variáveis que condicionam a sua existência e ocorrência, que vão desde o contexto social e cultural, passando pelas dinâmicas familiares até à própria criança e jovem vítima, ou potencial vítima, de maus tratos. Não obstante, só com o conhecimento das suas necessidades fundamentais é possível compreender como estes mesmos fatores poderão afetá-la através da ausência propositada ou desleixo da sua satisfação.

Não obstante, atualmente o conceito de maus tratos contra crianças e jovens difere entre autores, sendo coincidentes, essencialmente, no fato de atentarem contra os direitos e liberdades da criança de forma intencional ou negligente. Já a diversidade de tipos de maus tratos verificados e possíveis de infligir a uma criança ou jovem são, metaforicamente, um catálogo de violência contra a infância e juventude que vão desde o esquecimento de ir buscar a criança à escola até à sua própria morte. Este espectro tão vasto de possibilidades de maus tratos torna este fenômeno ainda mais constrangedor ao analisar o nível de exposição a que estão expostas as crianças e jovens hoje em dia, pelo quadro estatístico nacional.

Por sua vez, o estudo das características das vítimas e agressores permite aferir não os seus perfis mas antes elencar a panóplia de fatores de risco que aumentam a probabilidade de ocorrência de vitimização ou perpetração de maus tratos. Com efeito, a verificação da existência de fatores de risco comuns às vítimas e agressores possibilita a canali-

zação de estratégias de prevenção específicas para cenários com maior probabilidade de ocorrência deste fenómeno.

As consequências dos maus tratos nas crianças e jovens, aos mais diversos níveis, comprometem o seu desenvolvimento saudável, transformando e perturbando profundamente a sua relação com o mundo e consigo mesma. Além da constatação de uma personalidade adulta “violentamente” moldada enquanto criança ou jovem vítima de maus tratos, é possível inferir que, em muitos destes casos, os comportamentos adultos de perpetração de maus tratos estão intimamente ligados à sua ocorrência enquanto criança e/ou jovem, de uma forma repetitiva e não apenas episódica. A este propósito, cita-se Johann Goethe que afirma que “*só é possível ensinar uma criança a amar, amando-a*”.

A sociedade encontra-se atualmente mais desperta para este fenómeno que, sendo tão antigo como a própria civilização, é atualmente um flagelo combatido em todo o mundo. Nesta luta pelo futuro da Humanidade ainda há muito por fazer na procura de uma sociedade global onde a criança e o jovem sejam verdadeiramente respeitados e protegidos, pois, citando Nelson Mandela, “*não existe revelação mais nítida da alma de uma sociedade do que a forma como esta trata as suas crianças*”.

BIBLIOGRAFIA

- A., 2011. *Manual Crianças e Jovens Vítimas de Violência: compreender, intervir e prevenir*. Lisboa: APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.
- Alves, S. N., 2007. *Filhos da Madrugada, percursos adolescentes em lares de infância e juventude*, Lisboa: ISCSP.
- Azevedo, M. d. C. & Maia, Â. d. C., 2006. *Maus-Tratos à Criança*. Lisboa: Clempsi editores.
- Calheiros, M. M. A., 2006. *A construção social do mau trato e negligência parental: Do senso comum ao conhecimento científico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Castro, J. F. V. d. C. d., s.d. O papel da GNR no combate à violência doméstica – O acompanhamento dos agressores conjugais, com vista à preven-

- ção da reincidência do crime. *Proelium – Revista Científica da Academia Militar*, pp. 273-288.
- C. d. M., 2013. *V Plano Nacional de Prevenção e Combate*. Lisboa: s.n.
- Centeno, J. M., 2013. *A negligência parental – Representações sociais de profissionais de CPCJ na área metropolitana de Lisboa*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa.
- CNPCJP, 2013. *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ – 2012*, Lisboa: CNPCJP.
- CNPCJR, 2011. *Guia de Orientações para os Profissionais da Acção Social na Abordagem de Situações de Maus Tratos ou Outras Situações de Perigo*. s.l.:CNPCJR.
- CNPCJR, 2011. *Guia de Orientações para os Profissionais das Forças de Segurança na Abordagem de Situações de Maus Tratos ou outras Situações de Perigo*. s.l.: CNPCJR.
- Copeto, R. P. M., 2009. *A Participação da GNR nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo*, Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Copeto, R. P. M., 2009. *Os Procedimentos de Urgência na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo*, Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- D.-G. d. S., 2008. *Maus Tratos em Crianças e Jovens – Intervenção da Saúde (Documento Técnico)*. s.l.: Direção-Geral da Saúde.
- D.-G. d. S., 2011. *Maus Tratos em Crianças e Jovens – Guia Prático de Abordagem, Diagnóstico e Intervenção*. s.l.:Direcção-Geral da Saúde.
- Dias, I., 2004. *Violência na Família. Uma Abordagem Sociológica*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento.
- Duque, C., 2008. *Maus Tratos: que intervenção? – A abordagem da psicologia legal*. [Online] Available at: www.scribd.com/doc/3100666/MAUS-TRATOS-Que-intervencao-A-Abordagem-da-Psicologia-Legal [Acedido em 02 março 2015].
- Furtado, L. & Guerra, P., 2000. *O Novo Direito das Crianças e Jovens: Que Recomeço*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.
- Henriques, R., Teixeira, P., Caeiro, J. & Silva, M., 2014. *Causas de Delinquência Juvenil e Mecanismos de Prevenção*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- ISPJCC/EPJ, 2004. *Manual de Boas Práticas para a intervenção em situações de abuso sexual de crianças*. Loures: ISPJCC/EPJ.

- López, F., 1995. *Necesidades de la infancia y proteccion infantil. Fundamentacion teórica, clasificación e criterios educativos*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Machado, C., Gonçalves, M. & Vila-Lobos, A. J., 2008. Crianças expostas a múltiplas formas de violência. *Violência e vítimas de crimes: Crianças*, pp. 129-161.
- Magalhães, T., 2002. *Maus-Tratos em Crianças e Jovens*. Lisboa: Quarteto Editora.
- Martins, P., 2002. *Maus Tratos a Crianças – O Perfil de um Problema*, s.l.: Universidade do Minho.
- Monteiro, A. et al., 2004. Direitos das Crianças. *Corpus Iuris Gentium Conimbrigae* 3.
- Oliveira, P. E. d. S., 2007. *Delinquência Juvenil*, Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Reis, V. J. O., 2009. *Crianças e Jovens em Risco – Contributos para a organização de critérios de avaliação de fatores de risco*, Coimbra: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação – Universidade de Coimbra.
- Rodrigues, A. M., 1997. Repensar o Direito de Menores em Portugal – Utopia ou Realidade. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal* N.º 7.
- Sani, A. I., 2008. Crianças expostas à violência interparental. *Violência e vítimas de crimes: Crianças*, pp. 95-127.
- Santos, M. A. P. d., 2009. *A Intervenção do Serviço Social na Problemática dos Maus Tratos*. Porto: Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Universidade Fernando Pessoa.
- Segalen, M., 1996. *Sociologia da Família*. Lisboa: Terramar.
- UNICEF, 1990. *A Convenção sobre os Direitos da Criança*. s.l.:Unicef.
- UNICEF, 2014. *Relatório anual do Fundo das Nações Unidas para a Infância (2014)*, s.l.: s.n.
- UNICEF, 2014. *Situação Mundial da Infância 2014 em Números: Cada Criança Conta*, s.l.: s.n.
- UNODC, 2014. *Global Report on Trafficking in Persons 2014*, Vienna: United Nations.
- W. H. O., 2014. *Global Status Report n Violence Prevention 2014*, s.l.: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data.

As Informações em Portugal e os contributos da GNR¹

The information in Portugal and the contributions of the Republican National Guard

JOSÉ BERNARDINO DE SOUSA MOUTINHO²

Resumo: Percorrendo as páginas da história da humanidade, encontrámos inúmeras situações que revelam a importância das informações.

Na atualidade, vivemos na era da informação e aquilo que, no passado, estava apenas ao alcance dos mais esclarecidos passou a estar disponível e acessível ao cidadão comum, tornando o processo de decisão mais complexo.

O caminho percorrido por Portugal foi igualmente longo e sinuoso, repleto de avanços e recuos até ao quadro atual do sistema de informações.

Dada a inexistência de um sistema formal e único de informações policiais, as Forças e Serviços de Segurança (FSS) tiveram necessidade de criar estruturas próprias.

A Guarda Nacional Republicana (GNR), Força de Segurança Nacional, com natureza militar e funções policiais atenta a sua malha territorial, através da Direção de Informações (DI) do Comando Operacional (CO) realiza a recolha, tratamento e difusão das informações gerais, criminais e policiais, na prossecução das suas atribuições.

Palavras Chave: GNR, CO, DI, FSS, SIOP, SIRP.

Abstract: Going through the pages of human history, we found numerous situations that reveal the importance of the information.

¹ Entregue: 11.11.2015; aprovado: 4.1.2016.

² Capitão da GNR e Mestrando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Today, we live in the information age and what in the past was only within the reach of more enlightened now available and accessible to ordinary citizens, making the process more complex decision.

The path traveled by Portugal has also been long and winding, full of advances and retreats to the current frame information system.

In the absence of a formal system and single police information, the Security Forces and Services (FSS) had need to create own structures.

The National Republican Guard (GNR), National Security Force with military nature and police functions attentive to its territorial network, through the Directorate of Information (DI) of the Operational Command (CO) carrying out the collection, processing and dissemination of general information, criminal and police, in pursuit of its mission.

Key words: *GNR, CO, DI, FSS, SIIOP, SIRP.*

Introdução

O presente trabalho insere-se no âmbito do curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa visando, em contexto académico, efectuar uma análise da literatura sobre as informações em Portugal e os contributos atuais da GNR no âmbito das suas atribuições.

O tema, permitirá desenvolver o estudo das informações, a sua importância e a doutrina de produção de informações na GNR. Será possível aprofundar o conhecimento numa das áreas doutrinárias estruturantes, pelo que, o presente trabalho, contribui de forma direta, para o objetivo que se pretende alcançar.

No seguimento do mencionado, será igualmente importante referir nesta parte introdutória que o autor do trabalho, tem desenvolvido a sua atividade profissional em subunidades operacionais da GNR (Destacamentos Territoriais), nos quais a atividade das informações é contínua, o que aumenta o nível da sua motivação para aprofundamento dos estudos nesta área do saber, aos quais irá aliar os seus conhecimentos empíricos.

Desencadear-se-á então todo o levantamento conceptual da matéria, executando-se uma análise crítica sobre a doutrina existente, com

identificação das conclusões, contributos e lacunas do atual conhecimento do tema, principalmente em Portugal, por forma a adequar o trabalho aos fins que se pretendem atingir. Assim, de uma forma sistematizada e baseada na literatura existente sobre a temática, pesquisas bibliográficas e demais fontes abertas de informação, irão ser percorridas as referências sobre as definições e abrangência da importância das informações, evolução das informações em Portugal até ao modelo atual, para que, no segundo capítulo seja possível verificar como a produção de informações da GNR é efetuada, na prossecução das suas atribuições.

Terminarei o presente trabalho com as conclusões e com as reflexões que o tema merece, facto, que na opinião do autor, poderá contribuir para o melhoramento do atual conhecimento desta área do conhecimento.

1. A importância das informações

Generalidades

Na história da humanidade, encontrámos várias situações que revelam a importância das informações. Desde que o homem desenvolveu a capacidade de comunicar, surgiu a necessidade permanente de reter e trocar conhecimentos e informações.

Os grandes pensadores e teorizadores, especialistas da arte da guerra, sempre realçaram o potencial das informações, os meios utilizados para as obter, assim como a necessidade de as manter seguras e/ou secretas para o seu bom funcionamento.

Sun Tzu (Séc VI a. C.) em “A Arte da Guerra” descrevia da seguinte forma a relevância das informações: “A chamada presciência ou permissão não pode ser deduzida dos espíritos, nem dos deuses, nem por analogia com os acontecimentos passados, nem por cálculos. Ela deve ser obtida por homens que conhecem a situação do inimigo. Portanto, somente um soberano iluminado e um general vitorioso é que são capazes de empregar as pessoas mais inteligentes como agentes e estarem certos de grandes resultados” (Tzu, 2007, p. 131).

Nicolau Maquiavel, (Séc. XVI) em “O Príncipe”, também relevou a importância das informações. Considerou que existia uma necessidade de manter o príncipe sempre informado, “os príncipes sensatos devem fazer, isto é, pensar nas desordens futuras, e não só nas presentes, e, servir-se de toda a habilidade para as evitar, pois certo é que prevendo-as à distância mais facilmente as remedeiam” (Maquiavel, 1977, pp. 21-22).

Carl Von Clausewitz (Séc XIX), General Prussiano, refere também a importância das informações ao definir este termo como o “ (...) conjunto de conhecimentos relativos ao inimigo e ao seu país, por consequência, a base sobre a qual se fomentam as nossas próprias ideias e os nossos atos” (cit. por Garcia, 2001).

Na atualidade, vivemos na era da informação e aquilo que, num passado recente, estava apenas ao alcance dos mais esclarecidos ou daqueles que por força das suas funções tinham acesso privilegiado às notícias, passou, com o progresso tecnológico e o aparecimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) a estar disponível e acessível ao cidadão comum. A primazia, segurança e segredo da maioria das notícias foi trocada pela avalanche de acontecimentos com que se é diariamente confrontado. Assim, os cidadãos com responsabilidade governativas, os comandantes, directores ou chefes, passaram a ter de lidar com uma nova problemática, necessitando, cada vez mais, de se tornarem “hábeis, dominantes e objetivos nas análises, previsões e estudos prospectivos, procurando reduzir ao mínimo a surpresa e a impreparação do aparelho do estado para fazer face aos acontecimentos, em especial os que originam riscos para a segurança e para o progresso e bem-estar das populações” (Cardoso, 2014, p. 489).

As informações em Portugal

Passando à análise da história da evolução das informações e dos serviços de informações em Portugal, sem esquecer o verso em que Luís de Camões, no Canto VIII d’Os Lusíadas onde declara a necessidade de “adivinhar os perigos e evitá-los...”, as primeiras referências à atividade das informações em Portugal, remontam ao período da

fundação da nacionalidade com as “ordens religiosas – cuja missão, em tempo normal, era de informação e vigilância e de primeira resistência na defensiva e de primeiro ataque na ofensiva, passando em tempo de guerra a um plano principal e constituindo nos combates a mais sólida força da hoste real” (Cardoso, 2004, p. 283).

Ainda sem estrutura própria, as informações, começaram por apoiar as campanhas da conquista da Estremadura e parte do Alentejo e a contenção do poder de Leão e Castela, a Norte (Cardoso, 2014, p. 490).

Supõe-se que D. Afonso Henriques tenha usado as boas relações com a ordem de Cister, para solicitar auxílio e apoio das ordens na luta contra os mouros. As operações militares desenvolvidas por D. Afonso Henriques demonstram uma grande perícia. Entre outros planos é referido o da conquista de Santarém, o qual foi preparado em grande segredo – “metendo em confiança apenas alguns dos seus homens mais fiéis...” numa “operação de surpresa e de noite” (Cardoso, 2004, pp. 20, 21).

De D. Sancho I a D. Afonso III os responsáveis do Reino e seus conselheiros continuaram a desenvolver grande atividade de informações para apoio às operações militares e à diplomacia (Cardoso, 2014, p. 491).

A morte de D. Fernando (1383) e a crise da sua sucessão revelaram historicamente a existência de um verdadeiro serviço de informações, apoiado por um serviço de ligações, dirigido por Martim Afonso de Melo, guerreiro famoso e tronco da linhagem dos Fialhos, a servir os quartéis-generais de Abrantes e Extremoz. As atividades das informações que lançaram “patrulhas de descoberta e de parlamentários” e de “prisioneiros de guerra” permitiram o conhecimento do Inimigo de Castela e criaram as condições para o desenvolvimento de um plano que impediu que atingisse o seu objetivo e tomasse Lisboa. Com D. João I segue-se intensa atividade de Informação e Contra-Informação em apoio à ação militar que culmina com a derrota dos espanhóis em Aljubarrota (Cardoso, 2014, p. 492).

Decorrido algum tempo e já na época dos descobrimentos, as informações voltam a assumir um papel fundamental na descoberta do caminho marítimo para a Índia. Os marinheiros são apoiados por

um Sistema de informações e de segredo, sendo que continuava a não existir qualquer tipo de estrutura criada e formalizada (Cardoso, 2004, pp. 26-29).

Mais tarde, D. João II – O Príncipe Perfeito, conhecido pela condução em vida da mais notável política de segredo e de recolha de informações de toda a história portuguesa, pois apostava ao mais alto nível na pesquisa de informações (através de homens enviados para viagens por via terrestre e marítima), protegia de seguida toda a informação recolhida noutros países e aplicava técnicas de contra-informação. Assim, assegurava vantagem e domínio das rotas marítimas, sinónimo de poder e consequentemente de capacidade negocial, o que lhe permitiu no Tratado de Tordesilhas, assinado em 2 de junho de 1494 e ratificado por D. João II, em Setúbal, em 5 de Setembro do mesmo ano, conduzir as negociações desfrutando de nítida superioridade em relação à outra parte contratante (Cardoso, 2004, pp. 32-33).

A política de segredo adotada por D. João II não se deteve com a sua morte em 25 de Outubro de 1495, mas não mais volta a atingir o fulgor e perfeição que teve no seu reinado, entrando em declínio com o desastroso reinado de D. Manuel, levando à interrupção da criação de um possível sistema de informações. Segundo Jaime Cortesão “D. Manuel foi apenas um pálido discípulo de D. João II. O grande Mestre e mais astuto criador da política de segredo foi o Príncipe Perfeito e essa uma das suas mais acabadas e maquiavélicas perfeições” (cit. por Cardoso, 2004, pp. 33-34).

Já D. João III (1521 – 1557) transfere os esforços do Indico para o Brasil, mantendo o possível em África. Com o seu fanatismo religioso e ódio aos judeus, estabelece o Santo Ofício, afugentando-os perseguindo-os, os quais, emigram para a Flandres levando consigo as riquezas do comércio do oriente que continuavam sob o seu controlo. Estas decisões mudam o panorama estratégico nacional. Segue-se a união a Espanha (após o desastre de Alcácer-Quibir), que para além de arrastar Portugal para uma situação mais ruínosa atrai a cobiça dos adversários históricos – ingleses e holandeses. A restauração da independência em 1640 não altera em nada o panorama económico nacional, deixando-nos sob um estreito controlo dos países que nos ajudaram a obter a independência – franceses e depois ingleses. Durante cerca de dois séculos,

apenas o Marquês do Pombal esboçou uma tentativa séria de libertar Portugal da tutela inglesa, não tendo obtido grande sucesso. Pelo que, facilmente se percebe, que do ponto de vista das informações, estas foram dominadas pelos ingleses que consideravam o território nacional como território inglês. (Cardoso, 2014, p. 494).

Ainda segundo Pedro Cardoso após a revolução de 1820 “D. João VI regressou à Europa para jurar a constituição, extinguiu o Tribunal do Santo Ofício e decretou a abolição da censura prévia. Apesar das disposições constitucionais cautelares dos interesses do Estado, respeitando contudo os direitos individuais, nada se fez, para organizar um serviço de informações, continuando o país a ser manejado do estrangeiro.” (2004, p. 286). Logo, a implementação das medidas nos anos seguintes, continuaram a ditar um país sem um sistema individualizado de informações. Consequentemente as decisões tomadas pelos governantes continuavam desapoiasadas, o que implicava em determinadas situações, decidir sem ter certeza do que seria melhor para o país. Muito perto do final do Séc. XIX, na Conferência de Berlim, quando discutimos novamente a nossa posição no Mundo, éramos a delegação mais mal preparada (não possuíamos informações), ao contrário do que havia sucedido em Tordesilhas.

Com a implantação da República e enquadramento legislativo em 1911, introduziu-se pela primeira vez em Portugal, mas apenas nas Forças Armadas, uma estrutura especializada e individualizada com a missão exclusiva de ocupar-se das informações. O aperfeiçoamento e desenvolvimento da estrutura permitiram consolidar um corpo de doutrina, generalizado pelos ramos das Forças Armadas, sendo aproveitado por algumas organizações civis (Cardoso, 2014, p. 495).

O período de ditadura de 1918 faz reviver a Polícia Preventiva com caráter de polícia política e, um pouco mais tarde, com o regime de Estado Novo autoritário, que vigorou em Portugal durante 41 anos sem interrupção, desde a aprovação da Constituição de 1933 até ao seu derrube pela Revolução de 25 de Abril de 1974., a PIDE – a Polícia Internacional de Defesa do Estado – e a DGS Direção Geral de Segurança agravam “ainda mais a ideia – que atualmente se vai tornando crescentemente mais nítida, à medida que os estudos históricos também avançam de que a atividade da PIDE – DGS nem sequer era

primordialmente de informações do estado, mas fundamentalmente de controlo e de perseguição dos opositores do regime político de então” (Gouveia, 2014, p. 177).

Após a implantação da III República, com a revolução de 25 de Abril de 1974 e a aprovação de um texto constitucional democrático, tributário de uma forte concepção de Estado de Direito³, obviamente que ao nível da Segurança não podia deixar de se reflectir um conjunto de opções constitucionais que foram sendo adotadas, ou no momento inicial, ou nas sete revisões constitucionais seguintes: 1982, 1989, 1991, 1997, 2001, 2004 e 2015. (Gouveia, 2014, p. 174)

Para Pedro Simões “é assim que a segurança do Estado está presente em diversos dos preceitos constitucionais, com essa verificação se comprovando bem a importância constitucional e democrática de tão relevante desígnio” (2002, cit. por Gouveia, 2014, p. 175).

Segundo Gouveia (2014, p. 176), “particularmente na atividade de informações como instrumento de segurança do Estado, só a partir de 1997, com a aprovação da IV revisão constitucional, é que tal realidade seria constitucionalizada, ainda que apenas no plano meramente organizacional, dizendo-se que a organização em causa é da autoria da Assembleia da República”

Contudo, se é inegável que Portugal sofreu nos últimos 30 anos uma rápida modernização e aperfeiçoamento das suas estruturas políticas, económicas, culturais, também não será menos verdade que no campo da criação legislativa e institucional da atividade das informações do Estado a implementação “se foi desenvolvendo com dificuldades, incompreensões, recuos e avanços, além de algumas dúvidas existenciais quanto ao modelo institucional a seguir” (Pedro Cardoso, 2002, cit. por Gouveia, 2014, p. 176).

Ainda segundo Gouveia (2014, p. 177) “prova mais evidente dessa dificuldade foi o próprio facto de o reconhecimento constitucional específico da atividade das informações do Estado só ter sido feito em 1997, ainda que anteriormente essa mesma atividade se pudesse legitimar com base em instrumentos legislativos, sendo certo que no plano

³ Cfr. Artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

constitucional haveria sempre um mínimo de fundamento jurídico ao nível mais abstrato da proteção da segurança do Estado”.

Criação e posterior desenvolvimento do Sistema de Informações em Portugal

Na realidade, apenas na década de 1980, se assume a vontade política da criação de um serviço de informações internas – o Serviço de Informações de Segurança (SIS). Já a criação do serviço de informações externas – o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), por opção, apenas se desenvolveu volvidos alguns anos.

Segundo Gouveia (2014, pp. 178-179)., “sendo esse um caminho que tem sido feito com alguma tergiversação justifica-se distinguir quatro períodos na evolução da atividade dos serviços de informação em Portugal:

- a) 1.º Período (1974-1984): de ausência de serviços de informações, com a ocupação desse espaço vazio por parte dos serviços de informações militares;
- b) 2.º Período (1984-1995): de criação do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), apoiado na previsão legal do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e no Serviço de Informações militares (SIM), mas só o segundo e o terceiro efetivamente funcionando;
- c) 3.º Período (1995-2004): de criação apenas de dois serviços de informações, mantendo-se o serviço de informações de Segurança e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM) alterando parcialmente a sua natureza, ao incluir atribuições no domínio das informações militares, além de se ter operado a sua criação efectiva, sem esquecer ainda a transformação do Sistema de Informações militares (SIM) na Divisão de Informações Militares (DIMIL) em 1993;
- d) 4.º período (2004 – ...) de aproximação da atividade dos dois serviços de informações – O SIED e o SIS – através da criação

do cargo de Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SGSIRP), incumbido da coordenação das suas atividades, com a faculdade da partilha dos serviços administrativos comuns àqueles dois serviços, sem ainda olvidar a perda nas atribuições do SIED das informações militares, remetidas no âmbito da DIMIL⁴”

Sistema de Informações da República Portuguesa – Quadro atual

Na atualidade, existe um SIRP, regulamentado pela lei n.º 30/84, de 5 de Setembro. Desde a data da sua criação (1984), foram introduzidas diversas alterações à lei n.º 30/84, sendo que, mais recentemente, a lei Orgânica 4/2004, de 6 de Novembro, definiu toda a constituição do sistema, do qual fazem parte órgãos de coordenação, de consulta e de fiscalização.

Ao SIRP compete assegurar a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna, como dispõe sumariamente o art. 2.º, n.º 2, da lei do SIRP (Ferreira, 2014, p. 82).

O SIRP tem uma estrutura bipolar unificada por um vértice de condução superior, inspeção, superintendência e coordenação (Ferreira, 2014, p. 81).

Esta solução mantém a autonomia funcional de cada um dos serviços mas coloca-os sob a direta dependência do Secretário-Geral, equiparado a Secretário de Estado na dependência direta do Primeiro-Ministro (Ferreira, 2014, p. 81).

Ao Secretário-Geral compete através dos respetivos diretores, conduzir superiormente, inspecionar, superintender e coordenar os serviços, garantindo a sua articulação com os demais órgãos do sistema. As informações militares não estão abrangidas (a sua estrutura hierárquica é enquadrada pelo Estado-Maior-General das Forças Armadas, mas estão claramente sujeitas aos mesmos princípios gerais e à fiscalização do sistema) (Ferreira, 2014, p. 82).

⁴ Divisão de Informações militares.

Um dos polos é constituído pelo Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e o outro pelo Serviço de Informações de Segurança (SIS). O vértice de condução superior é o Secretário-Geral do SIRP, equiparado a Secretário de Estado, dependente do Primeiro-Ministro, de quem recebe determinações diretas. Por sua vez, ao Primeiro-Ministro caberá, diretamente ou através do Secretário-Geral, manter especialmente informado o Presidente da República acerca dos assuntos referentes à condução da atividade do SIRP (Ferreira, 2014, p. 82).

Mantêm-se como órgãos do SIRP o Conselho de Fiscalização, eleito pela Assembleia da República e a Comissão de Fiscalização de dados, emanada da Procuradoria-Geral da República, assim como o Conselho Superior de Informações, órgão interministerial de consulta e coordenação, presidido pelo Primeiro-Ministro, com a composição agora redefinida, destacando-se a introdução natural do Secretário-Geral do SIRP, mas também a de dois deputados da Assembleia da República. (Ferreira, 2014, pp. 81-92).

Segundo Ferreira (2014, p. 83) “a nível constitucional, a segurança interna tem expressa referência no art. 272.º, n.º 1, tomada como objeto das funções de polícia. Pode ver-se neste asserto normativo a clara intenção de deferência à atuação preventiva, planeada a partir das informações, em detrimento da ação repressiva a partir do domínio da força, própria da ação militar; a segurança interna está assim vedada à atuação das forças militares, salvo nos casos excecionais de estado de sítio ou estado de emergência, declarados na forma prevista na Constituição”.

Ainda segundo Ferreira (2014, p. 86) “o novo dispositivo orgânico é mais circunstanciado e, assim, mais habilitador do que as anteriores leis orgânicas relativamente ao acesso a dados e informações contidos em ficheiros de entidades públicas e amplia o dever de colaboração por forma a abranger as entidades privadas no contexto de relações contratuais com o Estado. De modo inovador, o dispositivo legal prevê a possibilidade de atuação operacional de funcionários e agentes sob identificação pessoal e profissional codificada ou sob identidade alternativa, e a utilização de meios materiais e equipamentos com análoga possibilidade de referência codificada ou alternativa”.



Figura n.º 1 – SIRP/Organograma

Fonte: (Alves, 2012, p. 143)

A Produção de Informações na GNR

A necessidade de prevenção e descoberta tempestiva dos perigos que ditam um qualquer ambiente operacional, comprometendo a sua segurança, exige rigorosa recolha de dados que permitam indiciar as ameaças. As informações são uma responsabilidade do decisor. O mesmo deve dirigir o processo das informações e, independentemente de quem o assessorar, deve ter uma clara compreensão do processo, das suas capacidades e limitações. Deve conseguir definir, de forma sucinta, as suas necessidades de informações e interpretar as informações recebidas em resposta às necessidades e de acordo com os objetivos a atingir. A posse de mais informações permite adquirir vantagens relevantes nas negociações. A informação permite reduzir riscos e evitar ameaças, aumentando as possibilidades de sucesso. As informações nunca estarão completas e existirão sempre perguntas sem resposta. As informações são apenas estimativas, nunca certas absolutas, que consoante a sua precisão têm maior ou menor peso na

decisão. Esta é, em síntese, a função primária de um serviço de informações (Exército, 2009, pp. 1-2).

A GNR, como vertido no seu diploma orgânico⁵, dada a sua natureza, segue esta doutrina, que implementa, no sentido do cumprimento das atribuições⁶ que lhe são cometidas.

Dados, Notícias, Informação e Informações na Guarda

Segundo Ferreira (2014, pp. 69-71) “os dados e notícias não são tecnicamente informações, embora também não sejam informação sem significado; são informação antes do significado, mas que já indiciam significado na justificação da sua segmentação e seleção, o que confere às tarefas de pesquisa uma dignidade própria que emula a das tarefas de análise e que justifica a exigência de especial formação técnica dos seus agentes.”

De acordo com a publicação do Exército PDE 2-00 (Exército, 2009, pp. 1-4) “os dados incluem sinais detectados por um sensor, ou origem de qualquer tipo (humano, mecânico ou electrónico), ou transmitidos entre quaisquer pontos nodais de um sistema. Pode haver a necessidade de serem trabalhados (alteração do seu formato) de forma a serem perceptíveis e lhes ser atribuído um significado”. Já por notícia “entende-se todo o dado não processado de qualquer natureza (facto, documento ou material) que pode ser usado na produção de informações. É um comunicado sobre o estado da situação que existe, ou que existiu, num determinado momento ou espaço. É de natureza indiscutível e pode estar relacionada com acontecimentos do passado ou do presente, sendo histórico ou actual”.

Neste seguimento, torna-se também conveniente distinguir Informação de Informações. Segundo Alves (2012, pp. 79-80) “informação, no sentido de notícia ou dados, é a peça isolada, verdadeira ou não. Toda a informação constitui ou pode vir a constituir material de informações”. Já para Brodeur (2007, cit. por Alves, 2012, p. 80)

⁵ Cfr. Artigo 1.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de Novembro.

⁶ Cfr. Artigo 3.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de Novembro.

informações “corresponde a um conjunto de informações/notícias/dados que obedecem a finalidades inscritas num processo conflitual (...) É evidente que a acumulação de notícias/dados obedece também a princípios de seleção no quadro de uma pesquisa científica”.

Para Ferreira (2014, pp. 69-71) “as informações não são meras notícias mais ou menos contextualizadas. São antes elementos de conhecimento sistematizados em quadros interpretativos, através de critérios que sobrepõem a estrutura de sentido à relação causal. São produzidas através de um método próprio e preservadas da atenção e conhecimento de terceiros. O seu destino é o de integrarem a preparação das disposições e determinações dos decisores políticos. Alguns resultados intermédios podem entretanto revelar-se úteis para difusões selectivas, no âmbito das relações de cooperação com serviços congéneres ou demais forças e serviços de segurança”.

Níveis das Informações

As informações são instrumentos de apoio à decisão, existindo relação latente entre informação e decisão, constituindo-se elemento do procedimento para a ação. O SIS e as Forças de Segurança, pelo uso dado, encontram-se em diferentes patamares, trabalhando as informações em diferentes níveis.

A sistemática desagregada do processo informação-decisão-ação comporta os mesmos níveis relativamente à informação e à decisão: político; estratégico, logístico e operativo (subníveis: tático e operacional) (Ferreira, 2014, pp. 69-71).

Já de acordo com a Publicação do Exército assumem os seguintes níveis:

- **“Informações Estratégicas.** Informações estratégicas são informações necessárias à formulação de planos políticos e militares, a nível nacional e internacional. Este é o mais alto nível de informações, derivado das notícias recolhidas em resposta às necessidades colocadas pelos governos nacionais, cobrindo todo o espectro de assuntos militares, diplomáticos, políticos e económicos, nacional e internacional;

- **Informações Operacionais.** Informações operacionais são informações necessárias para o planeamento e condução de campanhas ao nível operacional (...).
- **Informações Táticas.** Informações táticas são as informações necessárias ao planeamento e condução de operações táticas. São informações usadas ao nível dos quartéis-generais das unidades de baixos escalões e são produzidas nas áreas destas unidades” (Exército, 2009, pp. 1-7).

Assim, pelas suas características, o SIS abordará as informações a nível estratégico, enquanto as Forças de Segurança, preocupar-se-ão com as Informações táticas.

O ciclo de Produção de Informações

A produção das informações segue um determinado processo, normalmente designado ciclo de produção de informações. Em termos didácticos, no sentido de facilitar a sua compreensão, este é usualmente dividido em quatro fases. Contudo, é de realçar que o ciclo é contínuo, verificando-se que as fases se sobrepõem e entrelaçam de modo muito dinâmico (Alves, 2012, p. 96).

Segundo a publicação do Exército (2009, pp. 3-1) “tendo em vista o tratamento de todas as notícias disponíveis, existe a necessidade de realizar uma série de fases sistemáticas e estruturadas a fim de identificar a que é relevante, pesquisar a omissa ou inexistente e processar aquela que se julga necessária, que irá dar origem às informações. O Ciclo da Produção da Informação é uma sequência das actividades de informações na qual a notícia é obtida, transformada em informação e explorada. Esta sequência compreende quatro fases distintas (**orientação do esforço de pesquisa** – a que também se pode chamar direcção, **pesquisa, processamento e disseminação**) que culmina na distribuição do produto acabado. Cada fase do ciclo deve ser sincronizada com o processo de decisão do comandante e as necessidades da operação de forma a poder influenciar com sucesso o resultado da operação. O Ciclo da Produção da Informação é uma forma de entender e coor-

denar as várias actividades envolvidas na produção de informações, auxiliando a compreender as inter-relações existentes nas várias fases. O processo de produção das informações pode ser interrompido durante o seu ciclo e não existem limites rígidos a delimitar os pontos em que cada fase do ciclo se inicia ou conclui.”

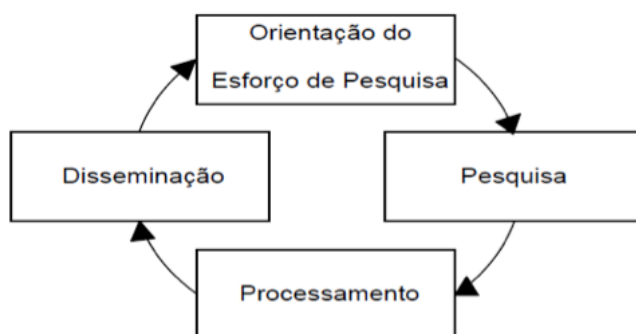


Figura n.º 2 – Ciclo de Produção de Informações
(Exército, 2009, pp. 3-1)

A Guarda Nacional Republicana

A Guarda Nacional Republicana é criada formalmente a 3 de maio de 1911, primeira força de segurança organizada para atuar em território nacional⁷ (Andrade, 2011, p. 50).

A sua atual orgânica assenta contêm-se na Lei n.º 63/2007, de 06 de Novembro, que materializou orientações fundamentais da reestruturação da GNR e da Polícia de Segurança Pública (PSP) vertidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007, de 19 de março. De acordo com a previsão do artigo 1.º da referida Lei, a GNR “é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e cuja missão, no âmbito dos

⁷ Cfr. Artigo 1.º do Decreto com força de lei publicado no Diário do Governo de 04 de maio daquele mesmo ano.

sistemas nacionais de segurança e protecção, é assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei”.

A GNR depende hierarquicamente do Ministro da Administração Interna (artigo 2.º, n.º 1 da Lei 63/2007), Contudo, “as forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante –geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do regime do estado de sítio e do estado de emergência, dependendo, nesta medida, do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento” (artigo 2.º, n.º 2 da Lei 63/2007).

A organização da GNR assenta no Comando-geral, cujo comando está sediado em Lisboa. Desta sede, o comandante-geral exerce o comando completo sobre todas as forças da Guarda e é coadjuvado por um 2.º comandante-geral, pela Inspeção da Guarda, pelos órgãos do Conselho e pela Secretaria Geral da Guarda (Andrade, 2011, p. 208).

Possui na sua direta dependência os Órgãos Superiores de Comando e Direção que descentralizam a missão da Guarda, nas respetivas funções, compreendendo o Comando Operacional, o Comando da Administração de Recursos Internos e o Comando de Doutrina e Formação. (Andrade, 2011, p. 208).

O Comando Operacional (CO) assegura a atividade operacional em todo o território nacional, tutelando os comandos territoriais, as unidades especializadas (Unidade de Ação Fiscal, Unidade de Controlo Costeiro e Unidade Nacional de Trânsito), unidade de representação e a Unidade de Intervenção e Reserva. É composto pelas Direções de Operações, Informações, Investigação Criminal, Proteção da Natureza, e Ambiente e Comunicações e Sistemas de Informações, cuja ação é dirigida em benefício dos Comando Territoriais. (Andrade, 2011, p. 208).

A malha de dispersão do dispositivo da Guarda acompanha a demografia do país, sendo notória uma maior densidade no litoral, na Grande Lisboa e no Grande Porto, articulando-se, em Destacamentos Territoriais, que, integram um número variável de Subdestacamentos

e Postos Territoriais. Nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, os Comandos têm sede em Ponta Delgada e no Funchal (Andrade, 2011, p. 208).

Segundo Andrade (2011, p. 209), “o dispositivo da GNR articula-se em 20 Comandos, 85 Destacamentos, 2 Subdestacamentos e 476 Postos, lançando por dia em média, cerca de 3000 patrulhas, motorizadas, apeadas e a cavalo, ao longo de toda a zona de jurisdição da Guarda que abrange cerca de 94 % do território nacional, habitável por cerca de 54 % dos cidadãos nacionais”.

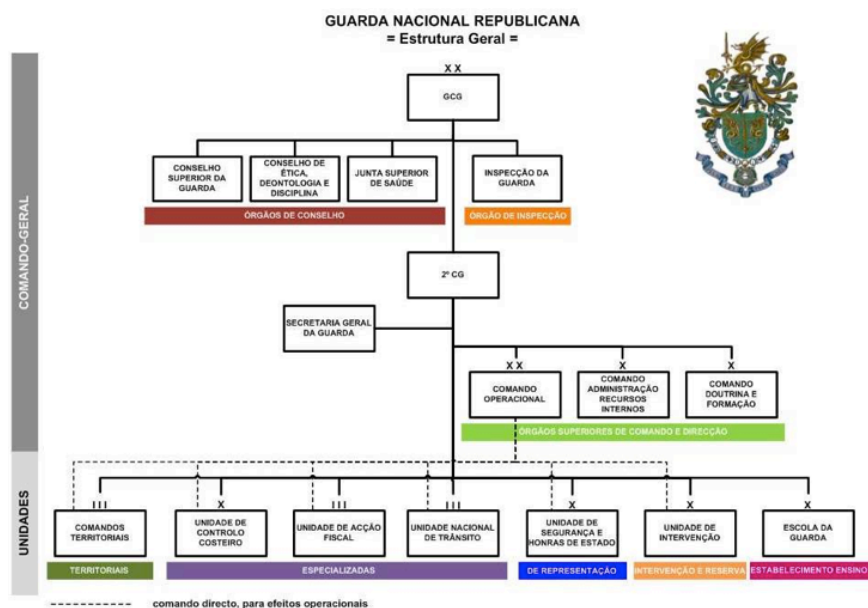


Figura n.º 3 – Organograma da GNR

Fonte: (Branco, 2010)

A Direção de Informações da GNR

Como vimos, a Lei Orgânica da GNR dispõe que o CO, assegura o comando de toda a atividade operacional da Guarda, compreendendo para o efeito as áreas de informações e de Investigação criminal (Alves, 2012, p. 217).

Segundo Alves (2012, pp. 217-219) “conforme o disposto pelo Decreto Regulamentar n.º 19/2008, e nos termos do Despacho 32021/2008 sobre a organização interna da GNR, compete ao Comando Operacional, através da Direção de informações⁸:

– *No âmbito das Informações:*

- a) Elaborar, difundir e assegurar a supervisão do cumprimento das directivas, normas de execução e orientações técnicas, bem como elaborar estudos referentes às actividades de informações;
- b) Proceder à pesquisa, análise e difusão de notícias e informações com interesse para a missão da Guarda, das restantes forças e serviços de segurança e de outras entidades, a quem, nos termos da lei, lhe devam ser comunicadas;
- c) Apoiar as unidades da Guarda na recolha de notícias necessárias ao cumprimento das suas missões;
- d) Orientar superiormente o esforço de pesquisa de notícias com interesse para a missão da Guarda;
- e) Elaborar estudos sobre a realidade sociológica e criminológica e relatórios analíticos de delinquência nas áreas de intervenção da Guarda;
- f) Centralizar, manter e assegurar o desenvolvimento e manutenção do sistema integrado de informações operacionais policiais;
- g) Constituir-se como ponto de contato nacional para intercâmbio de informações relativas à criminalidade automóvel transfronteiriça;
- h) Garantir o contato com os oficiais de ligação e as forças ou elementos destacados em missões internacionais, para efeitos das atividades relacionadas com as informações.

– *No âmbito da Contra-Informação:*

- a) Elaborar, difundir e assegurar a supervisão do cumprimento das directivas, normas de execução e orientações técnicas, bem

⁸ Cfr. Artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 19/2008 – Direcção de Informações (Competências).

como elaborar estudos referentes às atividades de segurança e de contra-informação;

- b) Proceder à identificação, análise e avaliação de riscos específicos associados ao cumprimento das missões da Guarda;
- c) Definir e assegurar a coordenação dos procedimentos de segurança das informações e das matérias classificadas, definir as normas de segurança para as instalações e promover as credenciações de segurança dos militares da Guarda;
- d) Estabelecer as normas de segurança dos aquartelamentos;
- e) Promover a realização de auditorias de segurança e assegurar a supervisão da troca de correspondência classificada, através do Posto de Controlo;
- f) Realizar investigações de segurança em caso de quebra ou comprometimento de segurança de informação, nos termos da legislação em vigor;
- g) Receber, registar, classificar e digitalizar a documentação classificada recebida e proceder ao seu encaminhamento para os seus destinatários;
- h) Promover, em articulação com os restantes órgãos e serviços do comando, as transferências de documentação classificada;
- i) Assegurar a conservação dos documentos classificados, em condições que garantam a sua integridade e segurança;
- j) Conceber e difundir instrumentos de acesso, manuais e automatizados, para localização e recuperação de informação;
- l) Assegurar o registo e saída de correspondência classificada.

– No âmbito da Investigação Criminal:

- a) Elaborar, difundir e assegurar o cumprimento das normas técnicas no âmbito da atividade de investigação criminal;
- b) Apoiar tecnicamente as unidades, propondo e difundindo instruções, em especial relativamente a crimes de maior gravidade, complexidade ou dispersão territorial, que justifiquem a gestão concentrada da investigação;
- c) Assegurar o funcionamento de uma unidade operativa de pesquisa e recolha de informações de natureza criminal, centrali-

- zando os principais meios e recursos especiais de pesquisa, de recolha de prova e de apoio tecnológico às investigações;
- d) Proceder ao tratamento da informação criminal em coordenação com a Direção de Informações e assegurar a difusão de notícias e elementos de informações respeitantes à mesma.”

Sistema Integrado de Informações Operacionais de Polícia (SIIOP)

O dispositivo disseminado por todo o território nacional permite grande potencial de pesquisa e recolha de notícias e informações. O conhecimento pormenorizado dos acontecimentos permite o poder de antecipação e previsão em relação às alterações da ordem pública, protecção e segurança. O bom relacionamento com as populações grande possibilidade de recolha de dados para estudo e análise sobre possíveis ameaças e sua rede de comunicações até ao nível da patrulha a transmissão de elementos de informação em tempo útil e com oportunidade. Ainda assim, tal potencial estaria desaproveitado sem o recurso às novas TIC.

O Decreto Regulamentar n.º 2/95, de 25 de Janeiro de 1995 – Regulamenta a manutenção de uma base de dados pessoais pela GNR – o SIIOP. Dispõe sobre o tipo de dados recolhidos, o acesso, a conservação, a comunicação e a transmissão dos mesmos, bem como sobre a segurança da informação e sigilo profissional.

Segundo Guedes (2010, pp. 30-31) “o SIIOP, consiste num sistema informático baseado num repositório único, centralizado e alargado a todo o dispositivo, que permite à Guarda o suporte à Decisão/Ação, baseado em informação alargada e em tempo real, bem como a uniformização de procedimentos em toda a hierarquia da Guarda Nacional Republicana. Desta forma, o principal benefício do SIIOP reside na simplificação e gestão digital de processos, que constituem uma ferramenta imprescindível ao combate à criminalidade e à protecção ao cidadão, objectivos fundamentais de todos os homens e mulheres que servem na Guarda. Face ao grande volume de documentação e de informação tratada diariamente pela GNR e, dada a inexistência de um sistema informático comum a toda a Guarda, capaz de responder

às necessidades Operacionais de todo o dispositivo, com o desenvolvimento e implementação deste sistema, poderá afirmar-se que se iniciou um novo ciclo na história da instituição.”

Ainda segundo Guedes (2010, p. 31) “em conformidade com as orientações, planeamento e visão estratégica do Comando da Guarda, “O SIIOP constituir-se-á como bandeira de mudança na gestão da actividade policial, não só pela excelência do seu potencial estruturante e normalizador, mas, fundamentalmente, pela intensa acção dinamizadora de uma diferente atitude comportamental, desenvolvida e dirigida para o conhecimento colectivo da Guarda Nacional Republicana”.⁹ Num mundo marcado pelo fenómeno da globalização, a segurança dos cidadãos e o desempenho da actividade policial estão, à semelhança do que se passa noutros sectores, cada vez mais dependentes de sistemas de informação eficazes e da capacidade técnica das polícias no domínio das novas tecnologias da informação e comunicação. É assim, num desafio de modernidade organizacional e num contexto de melhoria do serviço público, que se insere o projecto SIIOP. Subordinado, nomeadamente aos princípios da garantia de informação, da preservação da necessidade de conhecer, da interoperabilidade, o SIIOP sustenta-se num modelo orientado ao evento, cujo cerne assenta no ciclo de actividades de recolha/registo de informação – armazenamento – análise – difusão. Este novo sistema multifacetado de gestão de eventos, com relevância policial/criminal, contemplará designadamente o preenchimento automático de documentação, a criação/gestão de processos, a geração automática de alertas, a produção de relatórios estatísticos e a possibilidade de importação/exportação de dados de/para outras entidades, patenteando claras preocupações de eliminação de tarefas redundantes e de cooperação com outros organismos e forças policiais, instituindo, em paralelo, uma mentalidade colaborativa sem estancuidade informacional, naturalmente condicionada por elevados padrões de segurança e confidencialidade.”

⁹ Despacho do Comandante-Geral da GNR (2005)

Fluxo das Informações

No âmbito competências conferidas por lei, a Direção de Informações da GNR (Artigo 7.º alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 19/2008), procede à pesquisa, análise e difusão de notícias e informações com interesse para a missão da Guarda, das restantes forças e serviços de segurança e de outras entidades, a quem, nos termos da lei, lhe devam ser comunicadas.

O “Cliente” (Unidade, MAI, PJ, PSP, SIS...) define as necessidades de conhecimento. O Comando Operacional define prioridades, a DI regista, avalia, analisa, integra e interpreta. No caso de possuir a informação, difunde ao cliente. Já no caso de não possuir a informação pedida, emitirá ordem de pesquisa aos escalões subordinados obtendo os dados necessários a conseguir dar resposta ao pedido e assim difundir (Alves, 2012, pp. 151-171).

Conclusões

Com o presente trabalho, tendo por base uma revisão da literatura, pretendeu-se demonstrar os contributos atuais da GNR, no âmbito das suas atribuições, para as informações em Portugal.

No desenrolar do tema foi abordada, num primeiro momento, a importância das informações, verificando que na história da humanidade, encontrámos várias situações que revelam a importância das informações. Na atualidade, vivemos na era da informação e aquilo que, num passado recente, estava apenas ao alcance dos mais esclarecidos ou daqueles que por força das suas funções tinham acesso privilegiado às notícias, passou, com o progresso tecnológico e aparecimento das TIC a estar disponível e acessível ao cidadão comum, dificultando a tarefa do decisor. Em Portugal as primeiras referências à atividade das informações, remonta ao período da fundação da nacionalidade com as ordens religiosas. Embora se verifique a sua presença na condução dos destinos do país, também se verifica que às informações nem sempre foi dada a merecida importância. Contudo, pode-se afirmar que foi com D. João II – O Príncipe Perfeito, conhecido pela condução em vida da mais notável política de segredo e de recolha de informa-

ções de toda a história portuguesa, pois apostava ao mais alto nível na pesquisa de informações (através de homens enviados para viagens por via terrestre e marítima), protegia de seguida toda a informação recolhida noutros países e aplicava técnicas de contra-informação. Assim, assegurava vantagem e domínio das rotas marítimas, sinónimo de poder e consequentemente de capacidade negocial, o que lhe permitiu no Tratado de Tordesilhas, assinado em 2 de junho de 1494 e ratificado por D. João II, em Setúbal, em 5 de Setembro do mesmo ano, conduzir as negociações desfrutando de nítida superioridade em relação à outra parte contratante.

Mais tarde, com a implantação da República e enquadramento legislativo em 1911, introduziu-se pela primeira vez em Portugal, mas apenas nas Forças Armadas, uma estrutura especializada e individualizada com a missão exclusiva de ocupar-se das informações. Mas na realidade, apenas na década de 1980, se assume a vontade política da criação de um serviço de informações internas – o SIS Já a criação do serviço de informações externas – o SIED, por opção, apenas se desenvolveu volvidos alguns anos.

Após o 25 de Abril de 1974, o caminho tem sido feito com alguma tergiversação, sendo que o dispositivo orgânico atual é mais circunstanciado e, assim, mais habilitador do que as anteriores leis orgânicas relativamente ao acesso a dados e informações contidos em ficheiros de entidades públicas e amplia o dever de colaboração por forma a abranger as entidades privadas no contexto de relações contratuais com o Estado.

Após esta etapa foi possível verificar que a GNR, como vertido no seu diploma orgânico, dada a sua natureza, no que às informações diz respeito, segue a doutrina militar, que implementa, no estreito cumprimento das suas atribuições.

A DI/GNR no exercício das suas competências aplica o ciclo de produção de informações, recolhendo dados para estudo e análise sobre possíveis ameaças tirando partido do dispositivo disseminado por todo o território nacional que permite grande potencial de pesquisa e recolha de notícias e informações. O aparecimento de novas ferramentas, como o SIIO, tem permitido potenciar estas capacidades e assim satisfazer as necessidades de conhecimento dos decisores aos

mais diversos níveis, contribuindo assim para a satisfação das necessidades do sistema.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, A. C., 2012. *Adivinhar perigos*. 1.^a ed. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.
- Andrade, N., 2011. *100 Anos Guarda Nacional Republicana*. 1.^a ed. Lisboa: Guerra e Paz, Editores S.A..
- Branco, C. M. G., 2010. *Operacional, defesa, forças armadas e de segurança*. [Online] Available at: <http://www.operacional.pt/a-nova-organica-da-gnr/> [Acedido em 03 junho 2015].
- Cardoso, M. F. V., 2014. *As informações em Portugal in Estudos de Direito e Segurança coord. Gouveia, Jorge Bacelar; Pereira, Rui*. Lisboa: Edições Almedina, S. A..
- Cardoso, P. A. G., 2004. *As informações em Portugal*. 2.^a ed. Lisboa: Gradiva – Publicações Lda./Instituto Defesa Nacional.
- Exército, P., 2009. *PDE 2-00 Informações, Contra-Informação e Segurança*. Lisboa: s.n.
- Ferreira, A. M., 2014. *O Sistema de Informações da República Portuguesa In Estudos de Direito e Segurança, Coordenação de Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira*. Lisboa: Almedina.
- Garcia, F. M. G. P. P., 2001. *Análise Global de uma Guerra (Moçambique 1964-1974)*. [Online] Available at: http://ultramar.terraweb.biz/Livros/FranciscoGarcia/Analise-global-de-uma-guerra_.pdf [Acedido em 26 maio 2015].
- Gouveia, J. B., 2014. *Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização In Estudos de Direito e Segurança, Coordenação de Jorge Bacelar Gueia e Rui Pereira*. Lisboa: Almedina.
- Guedes, J., 2010. *O Sistema Integrado de Informações Operacionais de Polícia – SIIOP In Revista da Guarda*. [Online] Available at: http://www.gnr.pt/portal/internet/gabinete_imprensa/revista_gnr/edicoes/2010/n4/temacapa/temacapasiop.pdf [Acedido em 3 junho 2015].
- Maquievel, N., 1977. *O Príncipe*. Lisboa: s.l.: Publicações Europa. América.
- Tzu, S., 2007. *A Arte da Guerra*. 7.^a ed. Almargem do Bispo: Coisas de Ler.

Internamento Compulsivo de Urgência – a intervenção das polícias na Lei de Saúde Mental¹

Compulsive emergency hospitalization – The police role under the Mental Health Law

JOSÉ LOURENÇO PEREIRA BELEZA²

Resumo: Em linha com as recomendações internacionais mais recentes, as políticas de saúde mental em Portugal têm vindo a adaptar e melhorar os procedimentos no acompanhamento desta matéria.

Estando materializadas algumas destas políticas na Lei de saúde mental, nesta surgem os conceitos de internamento compulsivo e internamento compulsivo de urgência, que combinam uma avaliação médica com a tutela judicial de decisão.

Tendo as polícias uma intervenção maioritária no internamento de urgência, da avaliação dos procedimentos legalmente exigidos, concluiu-se uma dificuldade do agente policial na determinação, *in loco*, da anomalia psíquica grave num indivíduo, pois uma simples análise e observação superficial ao comportamento poderão conduzir a ilações incorretas e, havendo necessidade de uma intervenção coerciva para cumprir uma condução até ao estabelecimento com urgência psiquiátrica, elevam-se os princípios da necessidade, proporcionalidade e respeito pela dignidade da pessoa humana.

Palavras Chave: Saúde Mental, Internamento compulsivo, Internamento compulsivo de urgência.

Abstract: In line with the latest international recommendations, mental health policies in Portugal have been adapting and improving procedures in following up this matter.

¹ Entregue: 2.11.2015; aprovado: 6.1.2016.

² Capitão da GNR e Mestrando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Being materialized some of these policies in mental health law, appears the concepts of compulsory detention and emergency compulsory detention, which combine a medical evaluation to judicial protection decision.

Having the police a major intervention in the emergency hospitalization, assessment of the legally required procedures, concluded a difficulty in determining the severe mental disorder in an individual, as a simple analysis and superficial observation behavior may lead to incorrect conclusions therefore, requiring a coercive intervention to comply with a driving up to the psychiatric urgency department, rise the principles of necessity, proportionality and respect for human dignity.

Key words: *Mental health, Compulsive hospitalization, Compulsive emergency hospitalization.*

Introdução

Inserido no Curso de Promoção a Oficial Superior da Guarda Nacional Republicana (GNR) do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) e Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, o presente trabalho tem por objeto efetuar um aprofundamento do conhecimento sobre os internamentos compulsivos de urgência no âmbito da Lei de saúde mental, por forma a serem melhor percecionadas as tarefas cometidas às polícias na sua interação com os possíveis portadores de anomalias psíquicas.

Com um objetivo claro de poder contribuir para uma melhor compreensão das políticas de saúde mental instituídas em Portugal e focado no garante do respeito pela dignidade da pessoa humana, foi então direcionado o presente trabalho para uma das hipóteses possíveis de internamento em saúde mental, ou seja, aquela que, embora com uma posterior confirmação judicial, requer uma intervenção imediata, que em muitas situações, terá de ser feita pelas polícias.

Nesta linha de raciocínio, imbuído neste espírito reflexivo em torno do internamento compulsivo de urgência, irá ser efetuado uma análise à legislação existente, acompanhada pela revisão da literatura existente sobre a temática, devidamente complementada pela inúmera documentação produzida pelas diversas instituições que se ocupam de estudos e acompanhamento destes assuntos, para que no final, de

forma esclarecedora e sistematizada, possam ser obtidos ensinamentos concretos dos quais resulte um melhor entendimento do tema.

Em termos da divisão e articulação do trabalho, procurou-se numa fase inicial, caracterizar genericamente a Lei de saúde mental, por forma a posteriormente se conseguir distinguir os conceitos e alcance do internamento compulsivo e internamento compulsivo de urgência.

Seguidamente, indo ao encontro do âmbito do trabalho, será analisada em concreto a intervenção policial no âmbito dos internamentos compulsivos de urgência, ou seja, irá ser avaliada a forma de verificação dos pressupostos para o internamento de urgência e, ao serem verificados, a posterior condução do portador de anomalia psíquica ao estabelecimento com urgência psiquiátrica.

Por fim, numa última parte de avaliação de todo o aprofundamento elaborado anteriormente, irão ser formuladas as conclusões do presente trabalho, pretendendo-se com estas uma análise objetiva e crítica sobre a intervenção das polícias no âmbito da Lei de saúde mental, e em concreto, perceber-se a forma de verificação dos pressupostos legais de internamento de urgência, bem como as hipóteses e formas de se conduzir um portador de anomalia psíquica.

A Lei de Saúde Mental

Enquadramento contextual

De uma forma bastante esclarecedora constata-se que “os estudos epidemiológicos mais recentes demonstram que as perturbações psiquiátricas e os problemas de saúde mental se tornaram a principal causa de incapacidade e uma das principais causas de morbilidade, nas sociedades atuais. A carga de perturbações mentais tais como a depressão, dependência do álcool e esquizofrenia foi seriamente subestimada no passado, devido ao facto de as abordagens tradicionais apenas considerarem os índices de mortalidade, ignorando o número de anos vividos com incapacidade provocada pela doença. Das 10 principais causas de incapacidade, 5 são perturbações psiquiátricas.” (Ministério da Saúde, 2008, p. 5).

No entanto, conforme refere Abreu, (2005, pp. 329-330), “A doença mental tal como a anomalia psíquica é geralmente incompreendida, incômoda e marginalizada, está rodeada de mitos e preconceitos, abrange vários desvios, estados demenciais, personalidades anormais, alterações afectivas, perturbações da consciência ou devidas a doença e neuroses, enfim perturbações intelectuais ou intelectivas ou perturbações volitivas e ainda perturbações mistas. O doente mental tem direito à protecção assistencial e não perde os direitos de cidadania; mantém, e devem ser-lhe especialmente reconhecidos, o direito à humanidade no tratamento, o direito à rigorosa e isenta avaliação clínico-psiquiátrica, o direito ao juiz e ao advogado, o direito à família, os direitos à não discriminação e de acesso aos melhores cuidados de saúde mentais disponíveis”.

Partindo deste pressuposto de preocupação generalizada por esta matéria, verifica-se que os princípios gerais da política de saúde mental em Portugal e a actual regulamentação do internamento compulsivo dos portadores de anomalia psíquica, encontram-se positivados na Lei de Saúde Mental, Lei 36/98 de 24 de Julho, com as últimas alterações introduzidas pela Lei 101/99 de 26 de julho, que veio a alterar a anterior Lei n.º 2118 de 1963³, a qual, “ainda que considerada muito avançada para a época em que foi elaborada, se tornou desadequada após a publicação da Constituição da República, em 1976. Com efeito, constituindo o internamento compulsivo uma restrição da liberdade,

³ Relativamente aos internamentos de urgência (admissão de urgência), a Lei 2118, de 3 de abril de 1963 estabelecia o seguinte na sua BASE XXVII:

“1. Em caso de admissão de urgência, reconhecida pelo director do estabelecimento, a justificação de hospitalização deverá ser feita no prazo máximo de oito dias, a contar da admissão, prorrogável por igual período se o director do estabelecimento reputar a alta perigosa para o próprio doente ou para a ordem, segurança e tranquilidade pública. No termo da prorrogação, a situação do doente terá de estar regularizada de harmonia com as disposições gerais estabelecidas nesta lei.

2. Para requerer a admissão de urgência em regime fechado tem legitimidade, além das pessoas e entidades referidas na base XXIII, qualquer autoridade administrativa ou policial.

3. A passagem do regime aberto a fechado pode igualmente ser requerida como urgente, sendo para este efeito competente também o director do estabelecimento onde o doente está internado.”

ainda que com objetivos exclusivamente terapêuticos, a sua legalidade passou a colidir com o direito fundamental da liberdade individual (art. 27.º), o qual só podia ser limitado após uma sentença judicial (para ato punível com pena de prisão ou como medida de segurança post-delitual).” (Xavier & Carvalho, 2014, p. 1)

É neste contexto de inovação que esta Lei pretendeu melhorar os procedimentos em várias áreas pois, “embora regulamentando o internamento compulsivo, a Lei de Saúde Mental foi elaborada com um âmbito mais vasto, estabelecendo os princípios gerais da política de saúde mental a implementar no país: prestação de cuidados na comunidade, opção pelo setting menos restritivo possível, multidisciplinaridade profissional, efetivação dos internamentos em hospitais gerais, desenvolvimento de programas de reabilitação psicossocial na comunidade e estabelecimento de colaboração/parcerias/convénios com participação mista dos ministérios da saúde, da segurança social e do emprego, nomeadamente no que se refere às responsabilidades financeiras.” (Xavier & Carvalho, 2014, p. 1).

Por fim, relativamente à necessidade de uma eventual revisão dos atuais procedimentos ou legislação, segundo o próprio Ministério da Saúde (2008, p. 32), “a legislação portuguesa mantém-se perfeitamente atualizada, já que contempla a generalidade das questões mais relevantes na área da saúde mental e respeita, no essencial, as recomendações internacionais mais recentes. Não parece, portanto, justificar-se a elaboração de uma nova lei de saúde mental, mas sim regulamentar alguns aspetos da sua aplicação, nomeadamente quanto à gestão do património e das pensões das pessoas residentes nos hospitais psiquiátricos.”⁴

⁴ A propósito da atualidade ou adequabilidade da legislação sobre esta matéria, não poderá deixar de se referir a opinião de Abreu, (2005, p. 331), que considera que “ Não é de todo garantístico o dispositivo constitucional, ou melhor, o limite contido na alínea h) do n.º 3 do art. 27.º da nossa Lei Fundamental. Bem pelo contrário. Estabelece-se, no n.º 1 do supracitado preceito que “todos têm direito à liberdade e segurança” e, no n.º 2, que “ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de acto punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança”. Tudo muito certo. Mas, depois, diz o legislador constitucional que “exceptua-se deste princípio a privação da liberdade, pelo tempo e nas condições que a lei determinar...”

O internamento compulsivo e o internamento compulsivo de urgência

Em linha com toda a caracterização dos princípios balizadores das intervenções no âmbito da saúde mental em Portugal, o internamento compulsivo, “radica numa matriz garantística, culmina num modelo misto de decisão sujeita a critérios médicos e judiciais”, (Abreu, 2005, p. 330), e surge como uma possibilidade extrema de atuação e “só pode ser determinado se for proporcional ao grau de perigo para os bens jurídicos em causa. Além disso, tem carácter subsidiário, só devendo ser aplicado quando é a única forma de garantir a protecção dos bens em causa. Devemos considerar que o bem jurídico em causa, de relevante valor, pode ser intrínseco à pessoa ou alheio à mesma. Isto significa que a integridade física do próprio ou dos outros é um factor a ser tomado em conta, tendo a vida o valor de bem supremo. Neste ponto, é comum ser posto em causa se a pessoa em causa tem capacidade para se auto-gerir ou não. E se a abrangência dessa auto-gestão significa conseguir manter-se vivo, em qualidade humanamente aceitável, ou não. É sempre indicado ter a avaliação de um técnico de saúde mental, ou pelo menos técnico de saúde, de modo a que essa avaliação seja rigorosa e para que os direitos fundamentais da pessoa sejam garantidos”, (Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, 2010, p. 87).

Será importante referir que “o internamento compulsivo em Portugal, embora de decisão estritamente clínica, depende sempre da formalização por um tribunal, e só é permitido se (e enquanto) for a única forma de aplicar um tratamento estritamente necessário, devendo ser substituído por regime ambulatorio logo que possível. Nestas circunstâncias, para se efetuar um internamento compulsivo, é necessário que

[no caso de] internamento de portador de anomalia psíquica em estabelecimento terapêutico adequado, decretado ou confirmado por autoridade judicial competente”. Sem mais! Ou seja, o simples facto de se ser portador de anomalia psíquica pode significar a privação de liberdade. Nada mais absurdo e ilegítimo. Propomos, pois, a seguinte alteração à referida norma constitucional: “exceptua-se deste princípio a privação da liberdade, pelo tempo e nas condições que a lei determinar...[no caso de] internamento de portador de anomalia psíquica perigoso em estabelecimento terapêutico adequado, decretado ou confirmado por autoridade judicial competente”.

sejam confirmadas determinadas condições ou pressupostos (Lei de Saúde Mental, Art. 12.º)”, (Xavier & Carvalho, 2014, p. 1).

Numa leitura atenta da Lei de Saúde Mental, verifica-se que o Capítulo II regula o internamento compulsivo, tendo uma subdivisão em secções que passam pelas Disposições gerais, Dos direitos e deveres, Internamento, Internamento de urgência, Casos especiais, Disposições comuns, Da natureza e das custas do processo e Comissão de acompanhamento.

Assim, definindo este capítulo a forma sequencial de acionamento do internamento compulsivo, constata-se que existirão duas hipóteses de ser despoletado este instrumento, ou seja, existe uma via dita “normal” (que alguns autores designam por comum) e outra de urgência.

A este respeito das formas de despoletar o internamento compulsivo, Xavier & Carvalho, (2014, p. 2) consideram igualmente que “em Portugal o internamento compulsivo pode ser desencadeado de duas maneiras: por processo comum ou através do serviço de urgência. Embora os princípios subjacentes sejam obviamente os mesmos, existem algumas diferenças entre os dois procedimentos que justificam uma descrição em separado”⁵.

Neste seguimento, o internamento compulsivo que designam como comum, será “utilizado em situações em que não existem alterações do comportamento significativas que obriguem ao recurso inevitável a serviços de urgência, está estruturado segundo três passos sequenciais: requerimento, avaliação psiquiátrica e decisão”, (Xavier & Carvalho, 2014, p. 2).

Acrescenta ainda Xavier & Carvalho, (2014, p. 2) que “na Lei de Saúde Mental estão definidos os agentes que podem requerer ao tribunal o internamento compulsivo de um indivíduo (família, autoridades de saúde pública, médico, representante legal, Ministério Público), incluindo as situações em que é necessário transformar um internamento até aí voluntário em compulsivo (director do departamento/serviço de psiquiatria). Depois de notificar o doente, a família e o Ministério Público, o juiz nomeia um defensor oficioso e solicita

⁵ As figuras n.º 1 e n.º 2 demonstram o Fluxograma de Internamento Compulsivo em situações de comuns e de urgência proposto por Xavier & Carvalho, (2014, p. 2).

uma avaliação psiquiátrica a dois médicos psiquiatras de um serviço público de psiquiatria da mesma área geográfica do doente (prazo máximo – 15 dias). Uma vez recebido o relatório (prazo máximo – 7 dias), é realizada uma sessão conjunta com todos os intervenientes, devendo ser emitida pelo juiz uma decisão final (prazo máximo – 5 dias). Caso seja decidido o internamento compulsivo, a admissão é realizada pelo serviço de psiquiatria, se necessário com o apoio da polícia (esta tem apenas poderes de condução ao hospital, mas não de detenção do doente).”

ARTICULADO LEGAL	RESPONSABILIDADE
• Requerimento (art.13,14)	• Autoridade Saúde, Família, Médico (art.13.2) • Director Clínico (art.13.3)
• 2. Notificação do Internando (art.15) e pedido de avaliação clínico-psiquiátrica (art.16)	• Tribunal
• 3. Avaliação clínico-psiquiátrica (art.17)	• Dois médicos psiquiatras da equipa do sector
• Marcação sessão conjunta (art.18)	• Tribunal
• Sessão conjunta (art.19)	• Tribunal (pode convocar os médicos psiquiatras)
• 6. Decisão judicial (art. 20)	• Tribunal
• 7. Cumprimento (art. 21)	• Tribunal

Figura n.º 1 – Fluxograma de Internamento Compulsivo em situações comuns

Fonte: (Xavier & Carvalho, 2014, p. 2)

Numa outra abordagem, desta vez ao internamento de urgência regulado pelos artigos 22.º e seguintes da Lei de Saúde Mental, prevê-se que quando se verifiquem os pressupostos do artigo 12.º da Lei de Saúde Mental (O portador de anomalia psíquica grave que crie, por força dela, uma situação de perigo para bens jurídicos, de relevante valor, próprios ou alheios, de natureza pessoal ou patrimonial, e recuse submeter-se ao necessário tratamento médico, (...), que não possua o discernimento necessário para avaliar o sentido e alcance do consentimento, quando a ausência de tratamento deteriore de forma acentuada o seu estado) e exista perigo iminente para os bens jurídicos aí

referidos, nomeadamente por deterioração aguda do seu estado, pode ocorrer um internamento compulsivamente de urgência.

Neste seguimento, aquilo que alguns autores depreendem do corpo da Lei é que “quando exista perigo iminente para os bens jurídicos em causa, o portador de anomalia psíquica pode ser internado de urgência. As situações que requerem o acionamento do internamento compulsivo não voluntário são quase sempre situações de crise, de ameaça iminente, da qual depende a sua estabilização o afastamento e tratamento do portador de anomalia psíquica. A avaliação por pessoal especializado nem sempre ou quase nunca é possível. Nestes casos, e para tornar mais rigorosa a avaliação é imprescindível que sejam registados todos os factores circundantes à crise observada.” (Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, 2010, p. 90).

Assim, nestas situações de urgência, o portador da anomalia psíquica é conduzido⁶ ao estabelecimento com urgência psiquiátrica mais próximo do local onde se iniciou a condução e será sujeito a uma avaliação clínico-psiquiátrica. Nos termos do Artigo 25.º da Lei de Saúde Mental, poderão ocorrer três situações distintas:

⁶ A condução do internando será objeto de análise mais minuciosa no próximo capítulo, no entanto aquilo que se encontra no corpo do artigo 23.º da Lei de Saúde Mental é:

“Artigo 23.º

Condução do internando

1 – Verificados os pressupostos do artigo anterior, as autoridades de polícia ou de saúde pública podem determinar, oficiosamente ou a requerimento, através de mandado, que o portador de anomalia psíquica seja conduzido ao estabelecimento referido no artigo seguinte.

2 – O mandado é cumprido pelas forças policiais, com o acompanhamento, sempre que possível, dos serviços do estabelecimento referido no artigo seguinte. O mandado contém a assinatura da autoridade competente, a identificação da pessoa a conduzir e a indicação das razões que o fundamentam.

3 – Quando, pela situação de urgência e de perigo na demora, não seja possível a emissão prévia de mandado, qualquer agente policial procede à condução imediata do internando.

4 – Na situação descrita no número anterior o agente policial lavra auto em que discrimina os factos, bem como as circunstâncias de tempo e de lugar em que a mesma foi efectuada.”

“1 – Quando da avaliação clínico-psiquiátrica se concluir pela necessidade de internamento e o internando a ele se opuser, o estabelecimento comunica, de imediato, ao tribunal judicial com competência na área a admissão daquele, com cópia do mandado e do relatório da avaliação.

2 – Quando a avaliação clínico-psiquiátrica não confirmar a necessidade de internamento, a entidade que tiver apresentado o portador de anomalia psíquica restitui-o de imediato à liberdade, remetendo o expediente ao Ministério Público com competência na área em que se iniciou a condução.

3 – O disposto no n.º 1 é aplicável quando na urgência psiquiátrica ou no decurso de internamento voluntário se verifique a existência da situação descrita no artigo 22.^{o7}”

De entre as situações apresentadas, focando agora a análise na primeira situação em que é confirmada pelo médica a necessidade de internamento e o internando a ele se opuser, ou seja, “uma vez confirmada na avaliação a necessidade de internamento compulsivo, o médico psiquiatra do Serviço de Urgência faz o requerimento diretamente ao tribunal (habitualmente por fax), o qual tem de emitir uma decisão em 48 horas (prazo máximo para a estadia no hospital sem autorização judicial formal). Caso o tribunal decida um internamento compulsivo, desencadeia a partir desta fase um processo semelhante ao internamento compulsivo comum, com a ressalva de na 2.^a avaliação psiquiátrica não poder participar o médico psiquiatra que admitiu o doente no serviço de urgência.” (Xavier & Carvalho, 2014, p. 2).

Por fim, como apontamento importante, será a definição da competência para as decisões judiciais nos vários momentos.

⁷ Ou seja, serem reunidos os pressupostos do artigo 12.º da Lei de Saúde Mental (O portador de anomalia psíquica grave que crie, por força dela, uma situação de perigo para bens jurídicos, de relevante valor, próprios ou alheios, de natureza pessoal ou patrimonial, e recuse submeter-se ao necessário tratamento médico, ..., que não possua o discernimento necessário para avaliar o sentido e alcance do consentimento, quando a ausência de tratamento deteriore de forma acentuada o seu estado) e exista perigo iminente para os bens jurídicos aí referidos, nomeadamente por deterioração aguda do seu estado.

Assim, se por um lado, nos termos do artigo 26.º da LSM, a confirmação judicial do internamento compulsivo de urgência (manutenção ou não do internamento) será proferida pelo tribunal judicial com competência na área do estabelecimento onde o doente foi conduzido (n.º 1 do artigo 25.º da LSM), caso a decisão seja de manutenção do internamento, esta decisão será comunicada, com todos os elementos que a fundamentam, ao tribunal competente e a decisão final em sede de processo de internamento compulsivo, de acordo com as disposições combinadas do n.º 3 do artigo 26.º, n.º 1 do artigo 27.º e artigo 30.º, todas da LSM, será do tribunal judicial de competência genérica da área de residência do internando.

Articulado legal	Responsabilidade
• Condução do Internando (art.23)	• Autoridades policiais
• Avaliação clínico-psiquiátrica (art.25) • Envio do expediente ao tribunal (fax)	• Médico psiquiatra de serviço à Urgência • Idem
• Confirmação do IC no prazo de 48 horas	• Tribunal
• Tribunal pede notificação do doente, de um familiar e do médico psiquiatra assistente (art. 26.4)	• Médico psiquiatra assistente (Unid. Internamento)
• Tribunal pede nova avaliação clínico-psiquiátrica (art. 27)	• Dois médicos psiquiatras (exceptuando sempre o que promoveu o internamento)
• Substituição por regime voluntário (art.33)	• Médico psiquiatra assistente
• Cessação do internamento (art. 34)	• Director Clínico

Figura n.º 2 – Fluxograma de Internamento Compulsivo em situações de urgência

Fonte: (Xavier & Carvalho, 2014, p. 2)

Perante toda esta descrição sobre estas duas hipóteses de internamento compulsivo, fica-se já com uma pequena ideia da complexidade de atuação no campo do internamento de urgência, designadamente nos casos em que a tarefa de verificação dos pressupostos e posteriormente da condução do internando é feito pelas Polícias, pelo que foi reservado um capítulo exatamente para descortinar algum deste processo de forma a se aumentar o entendimento sobre esta temática.

A intervenção das polícias no internamento de urgência

A fase de verificação dos pressupostos

Tendo como linha de partida o previsto no artigo 2.º da Lei de Saúde Mental, a proteção da saúde mental efetiva-se através de medidas que contribuam para assegurar ou restabelecer o equilíbrio psíquico dos indivíduos, para favorecer o desenvolvimento das capacidades envolvidas na construção da personalidade e para promover a sua integração crítica no meio social em que vive.

Neste contexto, será pertinente referir que na primeira linha de intervenção policial nunca poderá deixar de se perceber que o âmbito de atuação policial poderá estar a beliscar a liberdade das pessoas, pelo que terá se acautelar o cumprimento do pressuposto constitucional de direito⁸ à liberdade e segurança previsto no artigo 27.º da Constituição de República Portuguesa, no qual, embora haja uma previsão de exceção do princípio a privação da liberdade para o internamento de portador de anomalia psíquica, (pelo tempo e nas condições que a lei determinar), não deixa de prever um conjunto de garantias gerais que deverão ser observadas.

Numa outra vertente, o respeito pela dignidade da pessoa humana, deverá ser sempre uma preocupação em qualquer intervenção, no

⁸ O artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa refere o seguinte:

“Direito à liberdade e à segurança

1. Todos têm direito à liberdade e à segurança.
2. Ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de acto punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança.
3. Exceptua-se deste princípio a privação da liberdade, pelo tempo e nas condições que a lei determinar, nos casos seguintes:
 - h) Internamento de portador de anomalia psíquica em estabelecimento terapêutico adequado, decretado ou confirmado por autoridade judicial competente.
4. Toda a pessoa privada da liberdade deve ser informada imediatamente e de forma compreensível das razões da sua prisão ou detenção e dos seus direitos.
5. A privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na lei constitui o Estado no dever de indemnizar o lesado nos termos que a lei estabelecer”.

estrito respeito pelos valores constitucionais do Estado de Direito, em que “a pessoa é colocada como o fim supremo do Estado e do Direito”, (Gouveia, 2015, p. 112).

Em linha com a caracterização geral já efetuada anteriormente, verifica-se que os pressupostos⁹ a observar para o internamento compulsivo de urgência serão os mesmo já elencados para o internamento compulsivo (designado por comum) previsto no n.º 1 do artigo 12.º da LSM, (O portador de anomalia psíquica grave que crie, por força dela, uma situação de perigo para bens jurídicos, de relevante valor, próprios ou alheios, de natureza pessoal ou patrimonial, e recuse submeter-se ao necessário tratamento médico pode ser internado em estabelecimento adequado), acrescido da existência de perigo iminente para os bens jurídicos referidos, nomeadamente por deterioração aguda do seu estado.

Assim, na prática, aquilo que deve ser constatado pelas polícias numa situação urgente (e possivelmente imediata), é, em primeiro lugar a existência de anomalia psíquica grave no indivíduo, que por força dela, crie uma situação de perigo para bens jurídicos, de relevante valor, próprios ou alheios, de natureza pessoal ou patrimonial, que se recuse submeter ao necessário tratamento médico, e por último, a existência de perigo iminente.

Neste seguimento, na eventualidade de uma ocorrência na via pública, fora do contexto médico ou hospitalar que impossibilitam uma intervenção especializada, surge desde logo, uma grande dificuldade no agente de determinar, *in loco*, a existência ou não de anomalia psíquica, para posteriormente se dar seguimento às medidas subseqüentes. Se para Xavier & Carvalho, (2014, p. 1) a observação terá de ter em conta as alterações do comportamento “mais exuberantes”, também será perigoso o agente basear-se apenas no comportamento normal ou anormal dos indivíduos, pois, se por um lado a normalidade “se refere a uma percentagem maioritária de comportamentos ou pontos de vista, infelizes aqueles que pertencem à minoria”, (Bergeret, 1997, p. 9).

A este respeito, conforme refere Xavier & Carvalho, (2014, p. 1) “a lei não refere em concreto que categorias diagnósticas se incluem den-

⁹ Cfr. artigo 22.º da LSM.

tro do conceito de anomalia psíquica, o que para alguns profissionais pode ser fonte de dificuldade no processo de decisão de internamento, nomeadamente em situações de deficiência intelectual, perturbações da personalidade e perturbações associadas a consumo de substâncias psicoactivas, entre outras. Talvez por isso, a lei tem tido na prática um perfil de aplicação maioritária nas situações de perturbação psicótica em fase de descompensação”.

Na investigação contemporânea “está amplamente demonstrado pela observação quotidiana que uma personalidade dita «normal» pode entrar em qualquer momento da existência na patologia mental, incluindo a psicose, e que inversamente um doente mental, mesmo psicótico, bem e precocemente tratado, conserva todas as hipóteses de voltar a um situação de «normalidade». Tanto assim que já ninguém se atreve hoje em dia a opor de forma demasiado simplista as pessoas «normais» aos «doentes mentais» quando se considera a sua estrutura profunda, em vez de ficar pelas manifestações exteriores que correspondem ao estado (momentâneo ou prolongado) no qual se encontra a sua estrutura e não uma mudança dessa estrutura em si.”, (Bergeret, et al., 1998, p. 146).

A fase de condução do internando

Havendo a confirmação dos pressupostos que foram objeto de análise detalhada no ponto anterior, existirá a necessidade de apresentar o portador da anomalia psíquica junto de estabelecimento com urgência psiquiátrica. Para tal desiderato, conforme vimos anteriormente, a Lei preconiza uma intervenção oficiosa ou a requerimento da Autoridade de saúde pública ou Autoridade de polícia, que determinam através de mandado, aquela condução para avaliação clínico-psiquiátrica.

Na prática, o alcance que se pretende dar a esta intervenção da Autoridade de saúde pública ou Autoridade de polícia será de avaliar a situação que lhe vier a ser exposta no âmbito do internamento urgente, sendo que, redirecionando o trabalho para a intervenção das

polícias, a Autoridade de polícia¹⁰, irá maioritariamente apreciar os casos que constate ou lhe venham a ser reportados pelos elementos da sua estrutura organizacional, para posteriormente determinar a condução do internando através de mandado¹¹.

Neste seguimento, se alguns casos irão possibilitar a intervenção desta figura da Autoridade de polícia, outros haverão, em que tal não será possível, pelo que figura nos números 3 e 4 do artigo 23.º da Lei de saúde mental a previsão de:

“3 – Quando, pela situação de urgência e de perigo na demora, não seja possível a emissão prévia de mandado, qualquer agente policial procede à condução imediata do internando.

4 – Na situação descrita no número anterior o agente policial lavra auto em que discrimina os factos, bem como as circunstâncias de tempo e de lugar em que a mesma foi efetuada.”

Assim, mesmo dentro do campo do internamento de urgência, existem duas possibilidades de atuação, sendo que uma pressupõe a possibilidade de emissão de mandado de condução, e a outra, em casos

¹⁰ O conceito de autoridade de polícia está previsto na alínea f) do artigo 7.º da LSM que refere que serão “os directores, oficiais, inspectores e subinspectores de polícia e todos os funcionários policiais a quem as leis respectivas reconhecerem aquela qualificação. Em sentido idêntico estará a definição elencada no artigo 26.º da Lei de Segurança Interna aprovada pela Lei 53/2008 de 29 de agosto, que contempla simplesmente os funcionários superiores indicados como tais nos diplomas orgânicos das forças e dos serviços de segurança.

A este respeito, a Lei orgânica da GNR, aprovada pela Lei 63/2007 de 6 de novembro, contempla no seu artigo 11.º como autoridades de polícia: O comandante –geral; O 2.º comandante-geral; O comandante do Comando Operacional da Guarda; Os comandantes de unidade e subunidades de comando de oficial; Outros oficiais da Guarda, quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional. Relativamente à Polícia de Segurança Pública (PSP), as autoridades de polícia previstas na sua Lei orgânica aprovada pela lei 53/2007 de 31 de agosto (artigo 10.º), são: O diretor nacional; Os directores nacionais-adjuntos; O inspector nacional; O comandante da Unidade Especial de Polícia; Os comandantes das unidades e subunidades até ao nível de esquadra; Outros oficiais da PSP, quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional.

¹¹ Nos termos do número 2 do artigo 23.º da Lei de Saúde Mental “o mandado contém a assinatura da autoridade competente, a identificação da pessoa a conduzir e a indicação das razões que o fundamentam”.

ainda mais urgentes e com perigo na demora, que qualquer agente policial possa proceder à condução do internando. Em ambos os casos, nos termos do n.º 5 do artigo 23.º da lei de saúde mental, “a condução é comunicada de imediato ao Ministério Público com competência na área em que aquela se iniciou”.

Numa outra vertente, a efetivação da condução será novamente uma tarefa complexa e que irá requerer um cuidado especial designadamente nos casos em que seja necessária uma intervenção coerciva, que deverá ter em consideração o preconizado na Lei¹² que refere que o Mandado seja cumprido pelas forças policiais, com o acompanhamento, sempre que possível, dos serviços do estabelecimento com urgência psiquiátrica mais próximo do local em que se iniciou a condução (figura 3).

Capacidade Instalada Saúde Mental Adultos do SNS						
	Hospitais Psiquiátricos /Equipas Comunitárias	Departamento ou Serviço de Psiquiatria		Totais de Departamentos e Serviços	Psiquiatria no Serviço de Urgência	
		Com Internamento	Sem Internamento		24h	Diurnas
Norte	1	10	3	14	2	3
Centro	1/3	7	0	8	1	
LVT	1/5	12	0	13	2	7
Alentejo	0	3	1	4	2	
Algarve	0	2	0	2	1	
Total	3/8	34	4	41	8	10

Figura n.º 3 – Distribuição dos Departamentos, Serviços e Equipas Comunitárias de Adultos nos Hospitais do SNS, por ARS (2012)

Fonte: (Direção-geral da Saúde, 2013, p. 65)

Neste contexto, verifica-se que a intervenção policial junto do portador da anomalia psíquica deverá ser a mínima e indispensável para o encaminhamento para a entidade competente para o tratamento, sendo preponderante a articulação que deverá existir para a condução do internando ter o acompanhamento do estabelecimento com urgência psiquiátrica.

¹² Número 2 do artigo 23.º da LSM.

Com este pressuposto segue o entendimento da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (2010, p. 91), que considera que “apesar de, em algumas situações, ser necessário o uso de contenção física no transporte do portador de anomalia psíquica, esta deve ser sempre considerada como início do tratamento e não como punitiva. Assim sendo, a força utilizada deve ser sempre a adequada à pessoa e apenas ao dano que esta possa causar. A pessoa deve ser sempre avaliada e observada durante todo o transporte, até à urgência hospitalar, exatamente pela presença da possibilidade desse dano”.

Por último, como corolário de tudo o que foi exposto sobre a condução dos portadores de anomalia psíquica, conseguiu demonstrar-se a enorme complexidade de atuação das polícias neste domínio, ficando desta forma patente, que embora intervenção policial deva ser reduzida ao mínimo indispensável para garantir o acesso aos meios médicos adequados, não deixa de ter um papel preponderante na prossecução do internamento compulsivo de urgência.

Conclusões

Logo com a parte inicial do presente trabalho, foi possível estabelecer uma linha de partida que assentava na importância que a saúde mental assume hoje em dia, ao qual estará associada uma onda de incompreensão o que colocou uma forte tónica na importância do estudo sobre esta temática.

Foi igualmente constatado que apesar de existir ainda muito caminho a percorrer, as políticas de saúde mental em Portugal têm melhorado os procedimentos nesta matéria, sendo que a Lei de saúde mental vem materializar este avanço, estando inclusive em linha com as recomendações internacionais mais recentes.

Delimitando-se o espectro ao internamento compulsivo e internamento compulsivo de urgência, conclui-se que ambos combinam uma avaliação médica com a tutela judicial de decisão, mas que se distinguem na forma de sequencial de acionamento, ou seja, no caso do internamento compulsivo (que alguns autores designaram por comum), deverá existir um requerimento que será posteriormente ava-

liado, sendo emitida decisão final pelo juiz, e no caso do internamento compulsivo de urgência, existirá uma situação de perigo iminente que requer uma intervenção imediata, existindo uma confirmação judicial em 48 horas.

Sendo o objeto principal do trabalho avaliar a intervenção das polícias no internamento de urgência, foi possível constatar que numa ocorrência existirá uma dificuldade inicial de um agente em apurar uma real existência de anomalia psíquica grave num indivíduo, em primeiro lugar porque a lei não o define, e em segundo lugar porque uma possível análise e observação superficial ao comportamento, poderão conduzir a interpretações erradas.

Num outro prisma, não bastará ser verificada a anomalia psíquica grave, pois a lei designa ainda para um internamento urgente que, por força da anomalia psíquica grave se crie uma situação de perigo para bens jurídicos, de relevante valor, próprios ou alheios, de natureza pessoal ou patrimonial, que o portador se recuse submeter ao necessário tratamento médico, e por último, a existência de perigo iminente. Assim embora os pressupostos sejam facilmente inferidos, irão acarretar uma análise cuidadosa que requer um conjunto de conhecimentos que extravasam a Lei de saúde mental.

Por fim, caso sejam confirmados os pressupostos elencados no parágrafo anterior, será desencadeado um novo paradigma, desta vez respeitante à condução do portador da anomalia psíquica até ao estabelecimento com urgência psiquiátrica mais próximo do local, a fim de ser submetido a avaliação clínico-psiquiátrica. Neste seguimento, privilegiando a lei que exista uma intervenção da autoridade de polícia ou de saúde pública na emissão de mandado que determine aquela condução, existirão situações em que a urgência e perigo na demora não possibilitam tal diligência, pelo que, nestes casos, está definido que qualquer agente policial procede à condução imediata do internando. Em ambas as situações, a efetivação da condução será assim uma tarefa complexa designadamente nos casos em que seja necessária uma intervenção coerciva, que deverá ser a estritamente necessária de acordo com princípios de necessidade e adequabilidade.

BIBLIOGRAFIA

- Abreu, C. P., 2005. *A lei de saúde mental e as garantias dos direitos dos cidadãos*. [Online] Available at: http://aeips.pt/novo2009/wp-content/uploads/2009/07/part_empower.pdf[Acedido em 1 junho 2015].
- Assembleia da República, 1998. *Lei de Saúde Mental (Lei 36/98 de 24 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, 2010. *Manual Alcipe – Para o Atendimento de Mulheres Vítimas de Violência*. [Online] Available at: http://www.apav.pt/apav_v2/images/pdf/ManualAlcipe.pdf[Acedido em 1 junho 2015].
- Bergeret, J., 1997. *A personalidade normal e patológica*. 1.^a ed. Lisboa: Climesi Editores.
- Bergeret, J. et al., 1998. *Psicologia Patológica Teórica e Clínica*. 1.^a ed. Lisboa: CLIMESI.
- Direção-geral da Saúde, 2013. *Portugal – Saúde Mental em números – 2013*. [Online] Available at: <https://www.dgs.pt/estatisticas-de-saude/estatisticas-de-saude/publicacoes/portugal-saude-mental-em-numeros-2013-pdf.aspx>[Acedido em 1 junho 2015].
- Gouveia, Jorge Bacelar, 2015. Dignidade da Pessoa Humana. Em: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, S.A., pp. 112-115.
- Ministério da Saúde, 2008. *Plano Nacional de Saúde Mental 2007 – 2016*. [Online] Available at: <http://adeb.pt/ficheiros/uploads/02a75f2c0346f49717d171c23b7f56a2.pdf>[Acedido em 1 junho 2015].
- Xavier, M. & Carvalho, Á., 2014. *Internamento compulsivo em Portugal – Contexto e procedimentos*. [Online] Available at: <http://www.google.pt/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dgs.pt%2Fdocumentos-e-publicacoes%2Fviolencia-interpessoal-abordagem-diagnostico-e-intervencao-nos-servicos-de-saude-pdf.aspx&ei=T4SBVavKNejyyOe9IGIAw&usg=AF>[Acedido em 1 junho 2015].

Combatentes estrangeiros: uma ameaça à segurança¹

Foreign Fighters: a security threat

PEDRO MIGUEL MARTINS ARES²

Resumo: O presente trabalho de investigação foca-se na ameaça que representa o fenómeno dos combatentes estrangeiros para a segurança e quais as respostas dadas pelas instâncias nacionais e internacionais para combater este fenómeno.

A metodologia seguida pautou-se pela análise sistemática de literatura desenvolvida por peritos e pela análise de legislação de natureza nacional e supranacional no âmbito do terrorismo e do combate a fenómenos conexos.

Com esta investigação percebeu-se que os combatentes estrangeiros, sobretudo os regressados, representam uma efetiva ameaça à paz mundial e à segurança no espaço europeu em particular.

Concluiu-se ainda que é necessário a nível europeu dar uma resposta cabal e coordenada a este fenómeno, atuando num quadro legal comum ao nível das suas causas, de forma erradicar esta grave ameaça à segurança.

Palavras chave: *Combatentes estrangeiros; terrorismo, ameaças, segurança.*

Abstract: This research work focuses on the threat posed to safety by the phenomenon of foreign terrorist fighters and what are the answers given by national and international authorities to combat this phenomenon.

The methodology followed was marked by a systematic review and analysis of the literature developed by experts and an analysis of national and supranational legislation in the fight against terrorism and related phenomena.

With this research was realized that foreign terrorist fighters, especially returnees, are an effective threat to world peace and security in Europe in particular.

¹ Entregue: 10.10.2015; aprovado: 4.2.2016.

² Capitão da GNR e Mestrando em Direito e Segurança na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

It was also concluded that it is necessary, on a European level, to provide a complete and coordinated response to this phenomenon, acting in a common legal framework in terms of its causes and in order to eradicate this serious security threat.

Key words: *Foreign terrorist fighters; terrorism, threats, security.*

Introdução

O presente trabalho de investigação foi desenvolvido no âmbito do Curso de Promoção a Oficial Superior da Guarda Nacional Republicana, no qual se inclui a Pós-Graduação em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Os ataques por radicais islâmicos à redação do periódico satírico “*Charlie Hebdo*” e a um supermercado de produtos judaicos em Paris, ocorridos no dia 7 de janeiro do corrente ano, trouxeram à atenção mediática da sociedade um fenómeno que, apesar de não ser novo, se tem agudizado com os conflitos armados na Síria e Iraque: o fenómeno dos combatentes estrangeiros.

O tema desta investigação centra-se exatamente no fenómeno dos combatentes estrangeiros e na ameaça que o mesmo representa para a paz mundial e em particular para a segurança no espaço europeu. Por ser um tema relacionado diretamente com a segurança nacional, tanto num vetor interno como externo, o presente ambiente formativo apresenta-se como a altura ideal para estudar o fenómeno, conhecer as ameaças que o mesmo representa e as respostas ao nível nacional e internacional a este fenómeno.

Assim, através de uma análise e revisão de literatura e artigos de opinião de peritos nesta área de estudo, bem como análise de legislação e documentação oficial sobre este fenómeno procurou-se ao longo do presente trabalho responder à questão: que ameaças representa o fenómeno dos combatentes estrangeiros e que resposta está a ser dada pelas instâncias nacionais e internacionais?

Colocada a questão de partida, no primeiro capítulo aborda-se o próprio conceito de combatente estrangeiro, no que consiste o fenó-

meno, como tem evoluído e quais as tendências atuais. Seguidamente, atento à definição adotada, procurou-se saber o que representa este fenómeno no quadro da Organização das Nações Unidas, no quadro da União Europeia e qual a realidade em Portugal.

Por fim, são apresentadas as principais conclusões e ensinamentos retirados desta investigação, fazendo-se algumas recomendações e propondo-se temas futuros a investigar neste âmbito.

1. O fenómeno dos combatentes estrangeiros

Delimitado o objeto deste trabalho, torna-se necessário explicar, enquadrar concetualmente e sedimentar o conceito subjacente ao termo *combatentes estrangeiros*³, estudando o seu significado, as suas origens, características e as potenciais ameaças à segurança que este fenómeno representa.

De forma a percebermos o fenómeno em causa importa em primeiro lugar definir e distinguir o conceito subjacente ao termo “combatentes estrangeiros” de outros conceitos de combatentes que sejam passíveis de gerar uma interpretação errónea do termo, como os mercenários, operacionais de companhias de segurança privada a atuar em zonas de conflito/combate ou cidadãos regularmente incorporados em exércitos de países que não o Estado de origem.

Torna-se assim relevante fazer o enquadramento da evolução histórica, tanto do fenómeno como do próprio termo. Também de um ponto de vista metodológico importa também fixar axiologicamente o conceito de base utilizado no decorrer deste trabalho.

a. O que são?

O que devemos então entender como combatentes estrangeiros? Existem atualmente diferentes definições para os combatentes a que

³ Na terminologia anglo-saxónica os combatentes estrangeiros são mencionados como *foreign fighters* ou, mais recentemente e fruto dos atuais conflitos no Médio Oriente, como *foreign terrorist fighters*.

se convencionou designar como combatentes estrangeiros, pelo que serão abordadas algumas definições de autores que têm desenvolvido os seus vetores de investigação nesta temática.

Para Malet (2009, p. 9), combatentes estrangeiros poderão ser definidos como indivíduos não-cidadãos de estados em conflito que se juntam a movimentos de insurgência durante conflitos civis. Já Hegghammer (2013, pp. 1, 2) define combatentes estrangeiros como alguém que deixa, ou tenta deixar, o Ocidente para combater em outro lugar, incluindo qualquer atividade militar (treino ou combate), usando qualquer tipo de tática (guerrilha, terrorismo, etc.), contra qualquer inimigo, ocidental ou não, desde que ocorra fora do “bloco ocidental”. É importante a ideia adotada por este autor, uma vez que salienta as noções de nacionalidade e de identidade dos combatentes a favor de uma identificação sociocultural em que prevalece a identificação com os valores e padrões de vida de uma determinada comunidade. Esta visão complementa a ideia defendida por Mendelsohn (2011, p. 192) em que as atuais noções de combatente estrangeiro são enformadas por uma noção ocidental estado-centrica, na qual, ao falarmos de estrangeiros, nos referimos a nacionalidades e não à pertença a uma determinada comunidade. Contudo, esta ontologia em parte falha relativamente a combatentes estrangeiros, cujo sentido de identidade está mais ligado a uma comunidade⁴ ou ideologia do que a uma nacionalidade. Nesta senda, tanto Mendelsohn (2011, p. 192) como Hegghammer (2013, p. 1) consideram que os combatentes coétnicos⁵, como os muçulmanos europeus ou americanos que se deslocam para o Iraque, Afeganistão e Síria para combater ou obter treino em técnicas e táticas de terrorismo, devem ser considerados como combatentes estrangeiros, pois mesmo partilhando um sentido de identidade comum têm nacionalidades diferentes.

Este sentimento de pertença e de identificação com uma cultura diferente da dominante no país de origem é fundamental para compre-

⁴ Os combatentes estrangeiros atuais, de influência islâmica, identificam-se como pertencentes à *Umma*, a comunidade de crentes da religião islâmica (Gonçalves, 2011, p. XXXI), em detrimento das suas nacionalidades de origem.

⁵ Grupo social que apresenta homogeneidade cultural e linguística, compartilhando história e origem comuns.

ender as motivações que levam os combatentes estrangeiros a optarem por se juntar a conflitos armados longe das suas origens, sendo que alguns cenários de conflito são por diversos motivos mais apelativos do que outros. É também nesta noção que jaz a grande diferença entre combatentes estrangeiros e mercenários ou outro tipo de combatentes não-nacionais, em que os primeiros procuram a adesão ideológica a uma causa e a consequente realização pessoal e social, enquanto os segundos combatem em consequência de um contrato altamente remunerador ou por promessa de recompensas relevantes, sejam elas em resultado de pagamentos ou saque, não olhando a credos ou ideologias (Malet, 2009, pp. 18-20).

Na definição do conceito de combatente estrangeiro é atualmente obrigatório elencar-se a definição adotada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) na sua Resolução 2178 de 24 de setembro de 2014. Neste âmbito foram definidos como combatentes estrangeiros⁶ “indivíduos que viagem para um Estado diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade com o propósito de perpetrar, planejar ou preparar, ou ter participação em atos terroristas ou fornecer ou receber treino de terrorismo, incluindo em ligação com conflitos armados⁷” (ONU, 2014b). Ao passo que as duas primeiras definições apenas se focam naqueles que combatem a definição utilizada pelo CSNU elenca também todos aqueles que se deslocam para determinada região para obterem treino ou participarem no planeamento ou execução de atos terroristas. Este é um pormenor importante que acarreta uma grande relevância quando forem elencadas as ameaças que este fenómeno representa. Por ser a mais abrangente e pela natureza supralegal das próprias resoluções do CSNU, no decorrer deste trabalho será adotada esta definição para circunscrever o conceito de combatentes estrangeiros.

⁶ Nesta resolução, originalmente, a ONU adotou a designação “*foreign terrorist fighters*”.

⁷ Tradução livre do texto original: “*individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict*”.

b. Evolução do conceito

Desde 2001, após a o início das operações militares da coligação liderada pelos Estados Unidos da América (EUA) no Afeganistão, tem amiúde surgido nos *media* a expressão *combatentes estrangeiros*, referindo-se principalmente a *jiadistas*⁸. A adoção deste conceito tem subjacentes duas implicações imediatas: a primeira, o facto de ser uma expressão que gera um rápido reconhecimento de um fenómeno que representa algo de estranho e inesperado relativamente à presença de estrangeiros a combater em conflitos armados e, em segundo lugar, por ser um conceito generalizável que encerra em si um significado semelhante relativamente a um determinado tipo de ator em que as suas funções se presumem de tal forma semelhantes que permitem uma determinada categorização.

Se até 1988, a expressão era utilizada na imprensa sobretudo para designar pugilistas profissionais, a partir de 1988 a expressão começa a surgir associada ao conceito de combatentes ou voluntários não-nacionais de um estado que tomam parte num conflito interno desse mesmo estado, referindo-se por vezes a mercenários (um erro que atualmente ainda é cometido), aumentando exponencialmente com os conflitos na Sérvia, Bósnia e Kosovo e posteriormente, após 2001, nos conflitos do Afeganistão, Iraque e Síria (Malet, 2009, pp. 318-322), sendo que nestes encerra de forma clara a definição adotada para este trabalho.

c. Tendências atuais – uma ameaça em potência

Devido aos conflitos existentes no Médio Oriente, nomeadamente no Iraque, Síria, Líbia e Iémen, o fenómeno dos combatentes estrangeiros, pela sua dimensão e complexidade, tem dominado uma grande parte da agenda securitária internacional (Paulussen, 2015).

⁸ Expressão utilizada para designar crentes muçulmanos apologistas de *jihad*. *Jihad* é um termo utilizado para designar o esforço de um crente para se tornar um muçulmano melhor. É um conceito polissémico que, em determinadas condições, pode adquirir um conceito bélico (Gonçalves, 2011).

Contudo, o fenómeno não é novo. Conflitos como a Revolução do Texas, a Guerra de Independência da Grécia⁹, a Guerra Civil Espanhola, a Guerra do Afeganistão¹⁰ são paradigmas de conflitos civis em que combatentes estrangeiros intervieram em combate, quer isoladamente, quer como forças constituídas (Malet, 2009). Na própria Guerra Civil Espanhola pilotos militares portugueses – que ficaram conhecidos como “Os Viriatos” – combateram ao lado dos Nacionais do General Franco, sendo que não o fizeram como uma força organizada de militares portugueses, mas sim no âmbito de uma licença especial que lhes era conferida pelas Forças Armadas, finda a qual regressavam ao serviço ativo nas Forças Armadas. Estes conflitos, apesar de muito anteriores à adoção dos atuais conceitos de combatentes estrangeiros, são conflitos em que a tipologia da participação destes se enquadra na definição ora adotada.

Contudo, a novidade reside não no tipo de combatentes mas antes na dimensão e escala sem precedentes do fenómeno. Algumas estimativas atuais (Tabela 1) apontam para uma presença de combatentes estrangeiros na Síria e no Iraque na ordem dos 20.000, em que cerca de um quinto (4.000) são residentes ou nacionais de países ocidentais (Neumann, 2015), ultrapassando a Guerra do Afeganistão nos anos 80 (Paulussen, 2015).

⁹ Lord Byron, poeta inglês, foi o mais conhecido combatente estrangeiro na Guerra de Independência da Grécia.

¹⁰ Conflito decorrente da invasão do Afeganistão pela Rússia entre 1978 e 1992, em que o saudita Osama bin Laden foi o mais proeminente combatente estrangeiro.

Tabela 1- Estimativa de combatentes estrangeiros na Síria e Iraque por país de origem

País	Estimativa	Por milhão de habitantes
Áustria	100-150	17
Bélgica	440	40
Dinamarca	100-150	27
Finlândia	50-70	13
França	1.200	18
Alemanha	500-600	7,5
Irlanda	30	7
Itália	80	1,5
Países Baixos	200-250	14,5
Noruega	60	12
Espanha	50-100	2
Suécia	150-180	19
Suíça	40	5
Reino Unido	500-600	9,5

Fonte: (Neumann, 2015)

Como fixado na definição adotada, sendo praticamente autoexplicativa, os combatentes estrangeiros originários de países europeus, pelo seu número, experiência em combate ou treino específico em técnicas e táticas de terrorismo, ao regressarem aos países de origem, representam por si só uma ameaça considerável para as sociedades destes países (Paulussen, 2015). Com os conhecimentos decorrentes de um treino militar, aliados à sua experiência de combate e uma doutrina de radicalização baseada num islamismo radical podem levar à ocorrência de ataques terroristas de graves repercussões, como foi o caso dos ataques de Londres¹¹, Madrid¹² e, mais recentemente, os ataques em

¹¹ Ataques terroristas ocorridos em 07 de julho de 2005 através da deflagração de engenhos explosivos num autocarro de transportes públicos e em carruagens de metropolitano.

¹² Ataque terrorista ocorrido em 11 de março de 2004 através da deflagração de engenhos explosivos em três estações e num comboio.

Paris ao jornal satírio francês *Charlie Hebdo* e a um supermercado de produtos judaicos¹³, perpetrados por combatentes estrangeiros regressados ao país de origem.

Segundo Paulussen (2015), de entre todos os condenados por atividades relacionadas com terrorismo de inspiração islâmica radical na Europa, entre 2001 e 2009, cerca de 12% tinham viajado para o estrangeiro para treino ideológico, militar ou participação em conflitos armados no período que antecedeu o ataque, sendo que, apesar da percentagem ser baixa, o aumento exponencial de combatentes estrangeiros face a esse período poderá levar a um aumento do número de ataques terroristas perpetrados em território europeu por combatentes estrangeiros regressados.

Esta ameaça latente tem levado a que as mais diversas organizações internacionais se tenham dedicado ao estudo deste fenómeno, o que já levou a ONU, através do CSNU, e a UE a adotarem e proporem aos seus Estados Membros medidas e políticas concretas de combate a este fenómeno. A posição destas organizações, e em consequência a própria posição de Portugal serão abordadas nos parágrafos seguintes.

2. A ONU e os combatentes estrangeiros

a. A estratégia antiterrorista da ONU

Ainda no rescaldo dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque e com o aumento da ameaça terrorista colocada por organizações como a AQ, a ONU, através da Resolução 60/228 da Assembleia Geral das Nações Unidas, adotou em 2006 a Estratégia Global Contraterrorista das Nações Unidas (ONU, 2006). Esta estratégia assenta em quatro pilares base: enfrentar as condições propícias à propagação do terrorismo, prevenção e combate ao terrorismo, fortalecimento da capacidade dos Estados para prevenir e combater o terrorismo e para fortalecer o papel do sistema das Nações Unidas

¹³ Em ambos os casos os ataques foram perpetrados por combatentes estrangeiros afiliados à AQ e ao EI regressados ao seu país de origem após passagens pela Síria.

e assegurar o respeito pelos direitos humanos de todos e do Estado de direito como base fundamental da luta contra o terrorismo. No âmbito destes pilares fundamentais são apontadas uma série de medidas que visam prevenir e combater o terrorismo a nível global. Dentro deste universo de medidas salientam-se as com maior impacto para a prevenção e combate à radicalização e aos combatentes estrangeiros.

Neste âmbito as medidas fundamentais são:

I. Medidas para enfrentar as condições propícias à propagação do terrorismo – Constituído por um total de oito medidas, das quais se salienta:

Medida 6 – prosseguir e reforçar os programas de desenvolvimento e inclusão social em todos os níveis como fins em si mesmos, reconhecendo que o sucesso nesta área, especialmente sobre o desemprego dos jovens, pode reduzir a marginalização e o subsequente sentido de vitimização que impulsiona o extremismo e o recrutamento de terroristas;

Medida 7 – Incentivar o sistema das Nações Unidas como um todo para ampliar a cooperação e a assistência nas áreas do estado de direito, direitos humanos e boa governação para apoio de um desenvolvimento económico e social sustentado.

II. Medidas de prevenção e combate ao terrorismo – Constituído por um total de dezoito medidas, das quais se salienta:

Medida 2 – Cooperar plenamente na luta contra o terrorismo, em conformidade com as obrigações de direito internacional, a fim de encontrar, negar santuário e levar à justiça, numa ideia base de extraditar ou processar, qualquer pessoa que apoie ou facilite, participe ou tente participar no financiamento, planeamento, preparação ou perpetração de atos de terrorismo ou a facilitação de refúgio;

- Medida 4 – Intensificar a cooperação e intercâmbio atempado e preciso de informações relativas a prevenção e combate ao terrorismo;
- Medida 5 – Reforçar a coordenação e cooperação entre estados no combate a crimes conexos com terrorismo, incluindo tráfico de drogas em todas as suas vertentes, comércio ilegal de armas, em especial armas ligeiras incluindo MANPADS¹⁴, lavagem de dinheiro e contrabando de materiais NRBQ¹⁵ e outros materiais potencialmente letais;
- Medida 7 – Tomar as necessárias medidas, antes de conceder asilo, para que aquele que procura asilo não se encontra empenhado em atividade terrorista e, após conceder asilo, garantir que os refugiados não são utilizados para a preparação e organização de atos terroristas contra os estados e os seus cidadãos;
- Medida 12 – No respeito da privacidade e dos direitos humanos e outras obrigações no âmbito do direito internacional, cooperar com a ONU na exploração de modos e meios de coordenar esforços ao nível internacional e regional de combater o terrorismo, em todas as suas formas e manifestações na Internet e usar a Internet como uma ferramenta para combater a disseminação do terrorismo;
- Medida 13 – Acelerar os esforços de cooperação a nível internacional, regional e sub-regional no sentido de melhorar os controlos de fronteiras e alfândegas para a prevenção e deteção de movimentos de terroristas e prevenir e detetar o tráfico ilícito de armas ligeiras, munições convencionais, explosivos e armas NBQR;
- Medida 16 – Acelerar os esforços de cooperação a todos os níveis no sentido de melhorar a segurança de produção e

¹⁴ Man-Portable Air Defence Systems – Sistemas individuais portáteis de defesa antiaérea.

¹⁵ NRBQ – Nuclear, Radiológico, Biológico e Químico.

emissão de documentos de identificação e de viagem e prevenir e detetar a sua alteração ou uso fraudulento, convidando a INTERPOL a melhorar a sua base de dados de documentos de viagem extraviados ou roubados e a fazer um uso intensivo desta ferramenta para a partilha de informação relevante.

Medida 18 – Acelerar todos os esforços para a melhoria da segurança e proteção de infraestruturas críticas, bem como para a resposta a ataques terroristas e outros desastres, particularmente na área da proteção civil.

III. Medidas para fortalecer a capacidade dos Estados para prevenir e combater o terrorismo e para fortalecer o papel do sistema das Nações Unidas neste âmbito – Constituído por um total de treze medidas, das quais se salienta:

Media 4 – Encorajar medidas, incluindo reuniões informais de troca de informações, que aumentem trocas de informações mais frequentes relativas a cooperação e assistência técnica entre Estados Membros, órgãos da ONU destinados ao combate ao terrorismo, agências especializadas de relevo e organizações internacionais que desenvolvam as capacidades dos estados para a implementação de resoluções relevantes da ONU.

IV. Medidas para assegurar o respeito pelos direitos humanos de todos e do Estado de direito como base fundamental da luta contra o terrorismo – Constituído por um total de oito medidas, das quais se salienta:

Medida 2 – Reafirmar que os estados devem garantir que quaisquer medidas tomadas no combate ao terrorismo devem obedecer às suas obrigações no âmbito do Direito Internacional, em particular no que toca aos direitos humanos, legislação sobre refugiados e legislação internacional humanitária;

Medida 4 – Envidar todos os esforços para desenvolver e manter um sistema criminal baseado no Estado de Direito que garanta que, de acordo com o Direito Internacional, qualquer pessoa que participe, planeie, prepare ou perpetre atos terroristas ou apoie atos terrorista, seja presente à justiça, com base nos princípios da extradição ou acusação, no respeito pelos direitos humanos e direitos fundamentais, e que os atos terroristas sejam considerados nas leis internas como crimes graves, encorajando o estados a recorrerem à assistência técnica do Gabinete das Nações Unidas para a Droga e Criminalidade.

Das medidas destacadas é possível perceber a preocupação da ONU no sentido de combater as causas de radicalização tendente ao recrutamento de terroristas e de reforçar o intercâmbio de informações sobre indivíduos envolvidos em atividades terroristas, nomeadamente no que concerne ao trânsito de terroristas, à viciação e contrafação de documentos de viagem, como passaportes, vistos e documentos de identificação que possibilitem a sua livre circulação no espaço internacional. O cuidado no controlo dos refugiados é também de relevar, especialmente tendo em conta as recentes notícias em que organizações terroristas infiltram em território europeu, através das redes de tráfico de seres humanos, combatentes estrangeiros como refugiados ou imigrantes ilegais (Brown, 2015) (Ware, 2015).

b. A Resolução 2170 – Ameaças à paz e segurança

Através da Resolução do 2170 do CSNU a ONU identifica o que considera serem as principais ameaças à paz e segurança na atualidade, focando-se em especial no terrorismo, nos seus agentes, financiamento e consequências para a população civil.

Uma das ameaças referidas é a escala do fluxo de combatentes estrangeiros que se deslocam para zonas de conflito para se juntarem ao Estado Islâmico (EI), à Frente Al Nusra (FAN) e à AQ, bem como todos os outros grupos associados a estas organizações (ONU, 2014a, p. 2).

Relativamente aos combatentes estrangeiros é dedicada nesta resolução uma parte significativa do seu texto, onde são condenadas uma série de ações das organizações que incentivam e recrutam combatentes estrangeiros, se incentiva à atuação dos estados membros e se reafirma a decisão de que os próprios estados devem prevenir ações que potenciem este fenómeno. O CSNU expressa claramente a condenação do recrutamento por parte do EI, da FAN e da AQ de combatentes estrangeiros, cuja presença exacerba ainda mais os conflitos contribuindo para uma radicalização violenta dos restantes combatentes. Os estados membros são ainda chamados a tomarem ao seu nível as necessárias medidas com vista à supressão dos fluxos dos combatentes estrangeiros, através da aplicação do direito internacional e, mormente, através de um efetivo controlo fronteiriço e de uma troca expedita de informações que melhorem a cooperação entre todas as entidades competentes para a prevenção de movimentações de terroristas e de grupos terroristas de e para os seus territórios, bem como o do financiamento e fornecimento de armamento a estes grupos. O CSNU encoraja ainda os estados membros a intervirem junto daqueles que representem um maior risco de recrutamento e radicalização no sentido de os desencorajar a viajar para cenários de conflito com o objetivo de combaterem em apoio a organizações terroristas (ONU, 2014a).

Apesar de esta resolução elencar de forma bastante todos os princípios subjacentes à postura da ONU para com o terrorismo e em especial o EI, a FAN e a AQ, fazendo uma especial referência aos combatentes estrangeiros e à necessidade dos estados combaterem este fenómeno e prevenirem a radicalização tendente a um extremismo violento, na prática, não passa de uma declaração de intenções, limitando-se a estender a estes grupos as sanções anteriormente aplicadas à AQ e aos seus membros, não dando uma resposta cabal ao fenómeno dos combatentes estrangeiros.

c. A Resolução 2178 do Conselho de Segurança

Na sequência da Resolução 2170 anteriormente analisada e face à particular importância que o fenómeno dos combatentes estrangeiros

tem vindo a assumir, pouco mais um mês depois, a 24 de setembro de 2014, é adotada a Resolução 2178 do CSNU, esta especialmente dedicada ao fenómeno dos combatentes estrangeiros.

Perante o crescente fenómeno dos combatentes estrangeiros desde meados de 2012, e sobretudo após a proclamação do Califado por parte do líder do EI, o autointitulado califa Abu Al-Baghdadi, diversos países têm-se debatido com o fenómeno dos combatentes estrangeiros. Perante um aumento exponencial do fluxo de combatentes para os conflitos no Médio Oriente alguns estados, de forma isolada ou em cooperações bilaterais, começaram a implementar diversas medidas que visaram conter este fenómeno. As medidas tomadas variaram desde a revogação de documentos de viagem, revogação de nacionalidade ou direitos de cidadania, congelamento de ativos financeiros a acusações formais por recrutamento, incitamento e planeamento de ataques terroristas. Adicionalmente os serviços de informações aumentaram os seus níveis de cooperação com os seus congéneres de países aliados, partilhando informações relevantes sobre o paradeiros de indivíduos que viajavam de e para zonas de conflito. Contudo, o fluxo de combatentes estrangeiros não foi estancado (Ginkel, 2014).

Esta resolução contém, como tantas outras, uma declaração inicial de princípios enformadores sob os quais o CSNU elabora a sua resolução e os quais servem também como um apelo aos estados membros para matérias que o CSNU considera serem de especial relevo no âmbito dos combatentes estrangeiros. Se tanto o texto preambular como os cinco parágrafos iniciais nos remetem para as preocupações do CSNU, sobretudo através do Parágrafo 6, enuncia a decisão do próprio conselho, conferindo um carácter legislativo a esta resolução.

Assim, estatui, recordando a anterior Resolução 1373 de 2001, que, *“todos os estados membros devem garantir que o indivíduo que participe no financiamento, planeamento, preparação ou execução de atos terroristas ou em apoio de atos terroristas deve ser presente à justiça”* (ONU, 2014b, p. 4).

De forma perentória o CSNU decide ainda que todos os estados membros devem garantir que a legislação nacional estabeleça um quadro sancionatório que permita acusar e penalizar de forma que reflita a gravidade das seguintes infrações:

- (a) *“Nacionais que viajem ou tentem viajar para um Estado que não o seu Estado de residência ou nacionalidade e outros indivíduos que viajem ou tentem viajar a partir dos seus territórios para um Estado que não o Estado de residência ou nacionalidade, com o propósito de executar, planejar, preparar ou participar em atos terroristas ou providenciar ou receber treino em terrorismo;*
- (b) *A provisão dolosa ou coleta, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, de fundos por parte dos seus cidadãos ou nos seus territórios com a intenção de que esses fundos sejam utilizados, ou sabendo que se destinam a ser utilizados, para financiar a deslocação de indivíduos que viajem para um Estado que não o seu Estado de residência ou nacionalidade com o propósito de executar, planejar, preparar ou participar em atos terroristas ou providenciar ou receber treino em terrorismo, e;*
- (c) *A organização dolosa, ou outra facilitação, incluindo atos de recrutamento, pelos seus nacionais ou nos seus territórios, da deslocação de indivíduos que viajem para um Estado que não o seu Estado de residência ou nacionalidade com o propósito de executar, planejar, preparar ou participar em atos terroristas ou providenciar ou receber treino em terrorismo”* (ONU, 2014b, pp. 4, 5).

Contudo, alguns autores mostram-se bastante críticos sobre este parágrafo em particular.

Ginkel (2014) considera mesmo que torna esta Resolução numa *“oportunidade perdida para uma abordagem holística”* ao fenómeno dos combatentes estrangeiros, pois considera que o CSNU extravasou as suas competências legislatórias, faltando clareza ao texto (o que fica claro no articulado do Parágrafo 6) e deixando por definir alguns conceitos fundamentais com o conceito de terrorismo, sendo o objeto de aplicação desta resolução demasiado vago e abrangente.

O Capítulo 8 reflete ainda a decisão do CSNU de que sem prejuízo da entrada ou trânsito necessário à persecução de processos judiciais relativos à detenção de combatentes estrangeiros, os Estados membros devem prevenir a entrada e o trânsito através dos seus territórios de

qualquer indivíduo sobre quem esse Estado tenha informações sólidas e credíveis que levem a crer que esse indivíduo procura entrar ou transitar pelo seu território com o objetivo de participar nos atos descritos no Parágrafo 6, não ficando, contudo, o Estado obrigado a negar a entrada ou expulsar do seu território os seus nacionais ou residentes permanentes (ONU, 2014b, p. 5).

A Resolução 2178 define ainda três pilares orientadores sobre os quais deve ser orientada a luta contra o fenómeno dos combatentes estrangeiros: a Cooperação Internacional; o combate ao extremismo violento como prevenção do terrorismo; e o empenhamento da ONU na ameaça dos combatentes estrangeiros (ONU, 2014b, pp. 6-8).

3. A resposta da UE ao fenómeno dos combatentes estrangeiros

Vista que foi a posição da ONU face à ameaça dos combatentes estrangeiros, uma posição que se reveste de um perfil global, importa agora visitar a posição da UE da qual Portugal enforma diretamente e com a qual nos devemos alinhar de forma a congregar esforços e potenciar capacidades de resposta.

Embora o combate ao terrorismo cumpra primeiramente aos Estados membros, à UE cumpre apoiar e coordenar o esforço conjunto de todos os Estados no combate a este fenómeno, reforçando as capacidades nacionais, facilitando a cooperação europeia, desenvolvendo a capacidade coletiva e promovendo parcerias internacionais (Conselho da União Europeia, 2005, p. 4).

Face às ameaças potenciais que representam os combatentes estrangeiros europeus no seu regresso aos países de origem, impõe-se uma abordagem global e comum que seja adotada por todos os Estados membros com um empenhamento a longo prazo, uma vez que esta é uma problemática que se prevê que se prolongue por alguns anos (Conselho da União Europeia, 2015a).

Desde meados de 2013 que o Conselho da UE e o Conselho Europeu têm vindo a analisar o fenómeno dos combatentes estrangeiro. Contudo, os atentados de Paris em janeiro de 2015 precipitaram a resposta da UE face a este fenómeno (Conselho da União Europeia, 2015a).

Seguidamente veremos qual tem sido a posição da UE face ao terrorismo em geral e ao fenómeno dos combatentes estrangeiros em particular, salientando as posições adotadas no âmbito das políticas e estratégias de combate a estes fenómenos.

d. Política de luta contra o terrorismo

O fenómeno do terrorismo não é uma realidade nova para a Europa. Em diversos momentos da sua história o terrorismo tem sido omnipresente, variando os momentos, os motivos e os locais. Pode-se mesmo dizer que é uma realidade cada vez mais presente. Só entre 2009 e 2013, entre ataques falhados ou evitados e ataques bem-sucedidos foram contabilizadas 1010 ocorrências, das quais resultaram 38 mortos e diversos feridos e avultados danos materiais (Conselho da União Europeia, 2015d). Contudo, não poderemos encarar a ameaça terrorista apenas no plano interno. Também no plano externo os cidadãos europeus estão sob ameaça, tendo sido alvos de raptos e atentados, dos quais já resultaram diversas mortes. Como já vimos anteriormente, pela sua dimensão o fenómeno dos combatentes estrangeiros está sob o olhar atento da UE, sendo uma das principais preocupações.

Os Estados membros e a própria UE têm-se mostrado empenhados na luta contra o terrorismo, numa tentativa de tornar a própria Europa mais segura através do combate ao terrorismo a nível global e de forma concertada, na salvaguarda dos direitos humanos de forma a permitir que os cidadãos europeus possam viver num espaço de liberdade segurança e justiça. Com base neste desiderato em 30 de novembro de 2005 foi adotada a atual Estratégia Antiterrorista da UE (EAUE), assentando em quatro pilares fundamentais: “*Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder*” (Conselho da União Europeia, 2015d).

e. Prevenção da radicalização e do extremismo violento

A prevenção reveste-se como uma das principais prioridades desta política, assentando sobretudo na prevenção da radicalização e do

extremismo violento atinentes ao recrutamento para o terrorismo. O pilar “Prevenir” visa “evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os fatores ou causas profundas que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento, na Europa e no resto do mundo” (Conselho da União Europeia, 2005, p. 3). Em virtude de à data da adoção desta estratégia o fenómeno dos combatentes estrangeiros não ter ainda a dimensão atual este conceito não é particularmente abordado. Contudo, à luz das tendências atuais e face ao aumento exponencial deste fenómeno, em 2014 foi adotada uma revisão desta estratégia, a qual abordaremos em maior pormenor mais adiante (Conselho da União Europeia, 2015d), tendo em janeiro de 2015 sido adotada uma estratégia antiterrorista para a Síria e Iraque, na qual é dado um especial enfoque aos combatentes estrangeiros (Conselho da União Europeia, 2015c). A prevenção da radicalização e do extremismo violento com vista ao recrutamento para o terrorismo é uma das principais ferramentas na prevenção do fenómeno dos combatentes estrangeiros, pois as ideologias radicais¹⁶, estão na base deste fenómeno.

Apesar de que quem aceita participar em atos terroristas representa uma minoria mesmo no seio daqueles que professa ideologia extremistas, face à atual facilidade de viajar, transferir dinheiro e comunicar, sobretudo através da Internet com recurso a aplicações dedicadas e redes sociais, para um efetiva prevenção torna-se necessário prevenir a propaganda extremista e as ações de recrutamento. A deteção de comportamentos extremistas é fundamental, pelo que se torna necessário abortar estes comportamentos numa fase inicial, limitando as atividade de todos os intervenientes e evitando o treino terrorista.

A EAUE aponta diversos caminhos no âmbito da prevenção, tanto na vertente jurídica, como na componente social e cultural. Assim, no âmbito do Direito e da Segurança a presente estratégia aponta como caminhos, o incremento do policiamento de proximidade e o controlo de deslocações para zonas de conflito a par de um forte quadro jurídico

¹⁶ As tendências atuais mostram que a adoção de ideologias islamitas radicais, nomeadamente a corrente salafista que apela a extremismos violentos e à luta armada, como é o caso da *jihad*, são a principal motivação dos combatentes estrangeiros nos conflitos da Síria e Iraque.

que previna a instigação, o recrutamento e o treino de terroristas como algumas das ferramentas que podem ajudar à prevenção e dissuasão da radicalização e do extremismo violento (Conselho da União Europeia, 2005, pp. 7, 8).

f. Reforço da resposta da UE ao fenómeno dos combatentes estrangeiros

Como referido anteriormente, face à escala atingida pelo fenómeno dos combatentes estrangeiros a UE sentiu a necessidade de rever a sua estratégia antiterrorista neste ponto específico.

Assim, no campo do pilar “Prevenir”, definiu como ações prioritárias, entre outras:

- Travar o fluxo de combatentes estrangeiros para a Síria e Iraque, evitando que a ameaça se expanda¹⁷;
- Cooperar com países terceiros e partilhar boas práticas no sentido de oferecer saídas não violentas como atividades de substituição para aqueles que se sentem atraídos a combater na Síria e Iraque;
- Reforçar a contra narrativa como resposta à propaganda terrorista e às ideologias radicais proclamadas dando prioridade ao trabalho nas redes sociais e na Internet;
- Combater a incitação à hostilidade e violência através da Internet, incentivando a supressão de conteúdos através do diálogo com as principais empresas privadas ativas nas redes sociais (Conselho da União Europeia, 2015c, pp. 3, 4).

No campo do pilar “Perseguir” foi definido que devem ser desenvolvidas no âmbito das investigações e ações penais relacionadas com terrorismo as capacidades necessárias a permitir a identificação e detenção de suspeitos, a sua acusação se for o caso e o seu encarceramento (Conselho da União Europeia, 2015c, p. 5).

¹⁷ Esta ação, até ao momento não teve grande sucesso, pois o Estado Islâmico já controla grande parte do litoral da Líbia, desde Bengazi até Homs (Kikpatrick, 2015)

Quanto aos pilares “Proteger” e “Responder”, identificou-se que deverão ser desenvolvidas capacidades a nível regional nos setores da aviação civil e infraestruturas críticas, criando capacidades regionais de resposta a atentados terroristas, capacitando a sociedade civil através do desenvolvimento de instrumentos de gestão de crises que lhes permitam fazer face a eventuais ataques (Conselho da União Europeia, 2015c, p. 5).

Já no rescaldo dos atentados de Paris, logo a 12 de fevereiro, na sequência de uma reunião informal dos Chefes de Estado e de Governo, foram decididas um conjunto de medidas que visam reforçar a resposta da UE a este fenómeno, as quais assentam em três pilares ou domínios de ação. São eles: 1 – Garantir a segurança dos cidadãos europeus; 2 – Prevenir a radicalização e promover a defesa dos valores ocidentais, e; 3 – Cooperar com os parceiros internacionais (Conselho da União Europeia, 2015b).

No que se refere especificamente aos combatentes estrangeiros, salientam-se algumas das medidas propostas. Assim, no âmbito da primeira linha de ação as medidas propostas passam pela adoção de um Registo Europeu de Identificação de Passageiros, realização de controlos sistemáticos e coordenados de pessoas que gozam do direito à livre circulação nas bases de dados pertinentes para a luta antiterrorista (com base em indicadores de risco comuns), intensificação da cooperação e partilha de informações por parte das autoridades judiciais e das forças e serviços de segurança através tanto da Europol como da Eurojust e identificação de fluxos que visem o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo com vista ao congelamento de ativos económicos e financeiros que sirvam estes fins. Quanto à prevenção da radicalização e proteção dos valores ocidentais foram preconizadas diversas medidas no sentido de sinalização de conteúdos na internet, promoção do diálogo intercultural e medidas de carácter social que visem a reabilitação e integração cultural e social destes indivíduos. No que respeita à cooperação internacional identificou-se como necessário resolver crises e conflitos nas regiões vizinhas, nomeadamente no Magrebe, Sael, Médio Oriente e nos Balcãs Ocidentais, mantendo a colaboração com a ONU e a promoção de um diálogo intercultural e civilizacional (Conselho da União Europeia, 2015b).

g. Contribuição no âmbito das resoluções da ONU

Conforme já vimos anteriormente as resoluções da ONU, nomeadamente as do CSNU, acabam por ter um efeito enformador nas estratégias antiterroristas regionais. A UE não é exceção, comungando de valores comuns aos da ONU, nomeadamente o respeito pelos Direitos Humanos e pela legalidade democrática.

A própria UE considera que sozinha não consegue debelar as ameaças colocadas pelo terrorismo, nomeadamente a ameaça dos combatentes estrangeiros. Neste campo a ONU, através do CSNU, assume-se como um parceiro essencial, pelo que é necessário estabelecer uma colaboração estreita entre as estas duas entidades, reforçando capacidades mútuas de forma a conter a ameaça terrorista, sendo necessário apoiar ativamente os países que cumprem as resoluções do CSNU (Conselho da União Europeia, 2015c, p. 6).

Neste âmbito a EAUE, reforçada em 2014, já absorve e transpõe para a sua ordem jurídica as mesmas linhas estratégicas no combate ao terrorismo, nomeadamente os combatentes estrangeiros.

Assim, com base nas Resoluções 2170 e 2178 do CSNU, já abordadas anteriormente no capítulo 2, a UE definiu como prioritário o reforço das medidas contra o financiamento do terrorismo, nomeadamente a AQ e o EI, e o desenvolvimento das mesmas capacidades por países terceiros da região do Magrebe, Sael e Médio Oriente. Ao nível da prevenção de raptos de cidadãos europeus, foi considerado prioritário a sensibilização para estes riscos, nomeadamente ao nível privado e não-governamental. Diretamente relacionado com os fluxos de combatentes estrangeiros está a ser equacionada a possibilidade de ações de reforço de segurança das fronteiras nos países vizinhos da Síria, Iraque e Líbia de forma a detetar e dificultar as viagens de e para as zonas de conflito e identificar rapidamente aqueles que deixam os seus países de origem e que desta forma são suscetíveis de se constituir como uma ameaça. No que toca ao tráfico de armamento, identificou-se como necessário compreender os fluxos de tráfico de armas e equipamentos militares, agindo no sentido de impedir a proliferação de armamento de e para as zonas de conflito (Conselho da União Europeia, 2015c, p. 5).

h. Respostas dos Estados-membros e harmonização legislativa

Apesar de a UE já desde 2002 ter adotado uma Decisão-Quadro¹⁸ relativa à luta contra o terrorismo, esta, mesmo após as alterações de 2008, mostra-se já algo desatualizada face à evolução da cena internacional, pelo que os Estados-membros têm mostrado alguma relutância na sua atualização, especialmente no que se refere aos combatentes estrangeiros, invocando a urgência da aplicação da Resolução 2178 do CSNU, sendo mais fácil aplicá-la a nível local do que a nível europeu (Conselho da União Europeia, 2014).

Apesar de algumas das disposições já previstas na Decisão-Quadro de 2002 já permitirem que seja possível perseguir criminalmente algumas das condutas praticadas pelos combatentes estrangeiros e por grupos radicais, como a participação em grupo terrorista, o incitamento público, o treino e o recrutamento para terrorismo. Já a acusação de combatentes estrangeiros auto radicalizados que viajam de forma autónoma para zonas de conflito tornam-se de exequibilidade duvidosa, tanto pela dificuldade de obter prova como pela necessidade de provar que os mesmos estão envolvidos em atividades terroristas. Esta situação *per si* constitui um sério desafio em termos legais no combate a este fenómeno, tendo já a própria Eurojust vindo referir que a Decisão-Quadro não se aplica aos tipos de conduta consignados na Resolução 2178 (Conselho da União Europeia, 2014, p. 3).

Face às dificuldades sentidas por alguns países no sentido de promoverem um procedimento criminal capaz em razão da desatualização dos quadros de referência europeus quanto à temática dos combatentes estrangeiros, alguns Estados adaptaram a sua legislação interna de forma a fazerem frente a este fenómeno. Assim, em cumprimento da Resolução 2178 do CSNU alguns países criminalizaram algumas infrações relacionadas, como por exemplo: Preparação para receber treino terrorista, relacionando-se com factos objetivos, tais como a preparação da viagem para a zona de conflito tendo em vista juntar-se a um grupo jihadistas; Preparação de atos terroristas relacionando-se

¹⁸ Decisão-Quadro 2002/475/JAI de 13 de junho de 2002, alterada pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI de 09 de dezembro de 2008.

com factos objetivos, tais como a consulta regular de sítios na Internet de propaganda, aquisição de materiais para explosivos ou explosivos, identificação de alvos, treino militar, movimentos financeiros suspeitos com intenção de cometer atos terroristas ou apoiar o cometimento de tais atos; Viajar apesar da proibição ou confisco do passaporte; Participação ativa em conflitos armados em países terceiros ou desempenho ou tentativa de desempenho de funções de apoio a um das partes do conflito (exceto operações governamentais ou operacionais de empresas militares ou de segurança privada); Infrações conexas cometidas por familiares, como não divulgação atempada de informação que determinada pessoa sabe ou acredita ser importante para a prevenção do cometimento de atos terrorista por terceiro ou evitar que pessoa seja detida, acusada e condenada por infrações relativas a terrorismo (Conselho da União Europeia, 2014).

Torna-se assim importante estabelecer uma harmonização a nível da UE dos critérios de referência para a criminalização das infrações relativas a terrorismo, em especial à realidade dos combatentes estrangeiros, na tentativa de fornecer um quadro jurídico comum. Esta harmonização, além de dar um forte sinal de sincronia de todos os Estados membros para a questão dos combatentes estrangeiros, constituiria um ponto de referência comum para todas as agências europeias, facilitando a cooperação transfronteiriça, evitando falhas ao nível da ação penal. Assim, de forma ser possível dar uma resposta cabal ao nível da UE, torna-se evidente a necessidade de atualizar e adequar a Decisão-Quadro 2002/475/JAI às disposições da Resolução do 2178 do CSNU (Conselho da União Europeia, 2014, pp. 2, 3).

4. A posição de Portugal

No presente capítulo pretende-se abordar a posição de Portugal face ao fenómeno dos combatentes estrangeiros. Desta forma, pretende-se dar a conhecer a realidade do fenómeno em Portugal e perceber quais as respostas adotadas para fazer face ao fenómeno.

a. Os combatentes estrangeiros portugueses

Conforme já abordado anteriormente, ao nível europeu, as estimativas relativas ao fenómeno dos combatentes estrangeiros europeus que se dirigem para a Síria, Iraque e Líbia para combaterem nas fileiras de organizações terroristas são preocupantes.

Relativamente à realidade portuguesa não existem dados precisos e os que existem estão apenas disponíveis através da comunicação social, não existindo dados oficiais de acesso público. Estima-se que existam cerca de 15 a 20 cidadãos com passaporte português a lutar na Síria (Franco & Moleiro, 2015). Destes conhece-se apenas a identidade de seis homens (Franco, et al., 2015) e de quatro mulheres (Franco & Moleiro, 2015), não havendo certezas quanto aos restantes. Dos casos portugueses conhecidos todos terão sido radicalizados no estrangeiros¹⁹, tendo posteriormente viajado para a Síria, para combaterem pelo EI, sendo que alguns assumiram um lugar de destaque na hierarquia do próprio EI (Franco, et al., 2015). Alguns peritos consideram que os portugueses que combatem no EI, apesar de já terem atingido um estatuto elevado na hierarquia, poderão estar a ser “guardados” para futuras manobras de propaganda jihadista, à semelhança do jihadista britânico Mohammed Emwazi, conhecido como *Jihadi John* (Pinto, 2015).

À exceção de uma jovem portuguesa natural do concelho de Ponte de Sôr, todos os restantes combatentes estrangeiros com passaporte português são descendentes de emigrantes portugueses em França ou descendentes de imigrantes africanos que se instalaram em Portugal. Todos os processos de radicalização conhecidos terão ocorrido no estrangeiro após um movimento migratório em busca de melhores condições de vida. Perante o insucesso desta busca por melhores condições de vida terão sido radicalizados, sem que seja publicamente conhecido o processo por que passaram. Apesar de não existirem dados públicos conhecidos sabe-se que existem casos de auto radicalização através de conteúdos disponibilizados através da Internet.

¹⁹ De acordo com os dados disponíveis a maioria das radicalizações terão ocorrido em Leyton, no subúrbio de Londres, Reino Unido, sendo que também alguns terão sido radicalizados em França e na Holanda (Franco, et al., 2015) (Franco & Moleiro, 2015).

Apesar da pouca informação disponível, é positivo saber-se que em Portugal os fenómenos de radicalização não são, para já, preocupantes. Contudo, face às crescentes desigualdades sociais e à crescente quantidade de conteúdos de radicalização disponíveis na Internet, importa estar atento às dinâmicas nacionais de radicalização. Importaria, de facto, saber mais sobre os processos de radicalização de que foram alvo nos países para onde emigraram de forma a prever tendências futuras e prevenir as causas que estão na raiz de uma predisposição à radicalização.

b. A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

Em 19 de fevereiro de 2015 foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, que aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT). Esta Estratégia vem revogar a anterior, aprovada pela Deliberação n.º 347/2010 do Conselho de Ministros. A ENCT surge na linha da EAUE, da Estratégia da UE de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo e da Estratégia de Segurança Interna da UE.

Em linha com a EAUE, a ENCT assenta em diferentes linhas de ação, ou pilares, denominados “objetivos estratégicos”. Tal como na EAUE, são eles: Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder, tendo sido acrescentado um quinto objetivo “Detetar” (Presidência do Conselho de Ministros, 2015).

Curiosamente, o legislador optou por fazer uma diferenciação entre os objetivos “Detetar” e “Prevenir”, legislando de forma diversa da própria UE, que inclui a deteção das ameaças terrorista no pilar “Prevenir”, conforme se encontra referido no Ponto 9 da EAUE quando refere: “*Precisamos de detetar este tipo de comportamentos (...)*” (Conselho da União Europeia, 2005, p. 8). Na ENCT, no objetivo “Detetar”, o legislador preferiu adotar a seguinte redação: “*Identificar precocemente potenciais ameaças terroristas, mediante a aquisição do conhecimento essencial para um combate eficaz, tanto na perspetiva do seu desmantelamento isolado, quanto da deteção de outros focos de ação terrorista. A recolha, tratamento e análise de dados e informações*

e a sua disponibilização recíproca entre entidades responsáveis neste domínio, no território nacional e no estrangeiro, permite antecipar o conhecimento e a avaliação de ofensivas em preparação [al. a) do n.º3].” (Presidência do Conselho de Ministros, 2015). Já no objetivo “Prevenir” o legislador optou pela seguinte redação: *“Conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas. (...)”*.

Atendendo a esta separação de conceitos o legislador, aparentemente, quis uma separação clara entre a prevenção e a deteção de ameaças, sendo esta baseada na recolha, tratamento e análise de informações, dando uma especial atenção à cooperação e partilha de informações entre os diversos agentes da luta antiterrorista, tanto a nível nacional como internacional.

Já quanto à prevenção, a ENCT foca-se na prevenção do surgimento de processos de radicalização conducentes ao recrutamento para atos terroristas através de um conhecimento consolidado sobre as suas causas, de modo a que seja possível a adoção de medidas que evitem o seu surgimento e desenvolvimento (Presidência do Conselho de Ministros, 2015).

Quanto ao objetivo “Perseguir”, apesar de um modo geral as medidas preconizadas estarem alinhadas com a EAUE, considera-se existir uma grave lacuna no tocante à adequação e revisão do quadro normativo vigente. Enquanto na EAUE o pilar “Perseguir” prevê explicitamente como uma das principais prioridades *“Assegurar a plena implementação e avaliação da legislação em vigor”* (Conselho da União Europeia, 2005, p. 14), já na ENCT não há qualquer referência à necessidade da adequação e legislação aos fenómenos associados ao terrorismo no âmbito do objetivo estratégico “Perseguir”. Esta lacuna não é inconsequente. Como densificaremos no próximo capítulo, existem na Lei de Combate ao Terrorismo (LCT), à semelhança das Decisões-Quadro na área do terrorismo, lacunas que não permitem dar resposta uma resposta cabal ao fenómeno dos combatentes estrangeiros.

Por outro lado, no que se refere aos objetivos estratégicos “Proteger” e “Responder” a ENCT, no essencial, alinha-se com a EAUE sendo as ideias chaves comuns às já abordadas no capítulo anterior.

A ENCT desenvolve ainda uma extensa listagem de medidas a implementar no âmbito do combate ao terrorismo. Entre estas salientam-se algumas linhas de ação diretamente direcionadas ao combate do fenómeno dos combatentes estrangeiros e dos “lobos solitários”. No âmbito do objetivo “Prevenir”, é dada uma especial atenção à necessidade de adotar um plano de prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo que inclua estratégias de saída e de inclusão destinadas ao apoio de todos os que pretendam abandonar as ideologias ligadas aos extremismos violentos e fomentem um sentimento de pertença às comunidades em que se inserem, evitando assim a identificação com outros ideais, fator característico da motivação intrínseca dos combatentes estrangeiros.

c. A Lei de Combate ao Terrorismo

A Lei de Combate ao Terrorismo (LCT) foi aprovada pela Lei 52/2003, dentro do espírito da Decisão-Quadro 2002/475/JAI, tendo a mesma já sido atualizada²⁰ através da 17/2011 de 03 de maio, de forma a introduzir no quadro legislativo nacional as diretivas europeias em matéria de legislação antiterrorismo impostas pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI.

Apesar da sua abrangência e visto não ter ainda sido alvo de qualquer alteração posterior que permitisse adaptá-la à realidade dos combatentes estrangeiros, esta norma, à semelhança das Decisões-Quadro que a enformam, não é atualmente capaz de dar resposta a este fenómeno. Mesmo permitindo que seja possível perseguir criminalmente a maioria das condutas praticadas pelos combatentes estrangeiros e por grupos radicais, como a participação em grupo terrorista, o incitamento público, o treino e o recrutamento para terrorismo, não prevê a punição de factos diretamente ligados ao fenómeno dos combatentes estrangeiros. No que concerne diretamente aos combatentes estrangei-

²⁰ A Lei 52/2003 foi atualizada pela Retificação n.º 16/2003 de 29 de outubro, pela Lei 59/2007 de 04 de setembro, pela Lei 25/2008 de 5 de junho e pela Lei 17/2011 de 03 de maio.

ros auto radicalizados, que viajam de forma autónoma para zonas de conflito para obterem treino e participação em grupos terroristas no estrangeiro, não fornece qualquer solução, não sendo possível acusar e punir estes comportamentos. Desta forma, não cumpre também a Resolução 2178 do CSNU, a qual, como já referido anteriormente, impõe aos Estados membros da ONU a criminalização a deslocação para o estrangeiro para obtenção de treino e participação em ações terroristas.

Também no campo da prevenção da radicalização, uma das principais causas para o surgimento do fenómeno dos combatentes estrangeiros, nada é referido quanto à posse de material de propaganda e radicalização, sendo esta na sua maioria obtida através da Internet ou de redes sociais

Estas lacunas da LCT colocam em causa de forma imediata o cumprimento dos objetivos estratégicos impostos pela ENCT, nomeadamente ao nível da componente “Prevenir e “Perseguir”, reputando-se necessário uma revisão profunda da LCT neste âmbito.

d. Contributos nacionais para as políticas europeias

Desde o agravamento da problemática dos combatentes estrangeiros a UE tem promovido junto dos Estado membros uma forte dinâmica no sentido de serem encontradas soluções ao nível da justiça penal para este fenómeno. No âmbito da UE a questão tem sido trabalhada pelo Conselho da União Europeia em conjunto com as delegações dos Estados membros em diferentes *fora*, tanto ao nível da harmonização da legislação penal, como ao nível das questões relacionadas com o controlo fronteiriço de entrada e circulação no espaço Schengen. A documentação relacionada com esta temática é vasta, assentando em grande parte na discussão de boas práticas e consequente adoção de medidas que aumente a resistência do espaço europeu a este fenómeno.

No âmbito da Resolução 2178 do CSNU o Conselho da União Europeia requereu às delegações dos Estados membros contribuições para respostas no âmbito da legislação penal que permitam dar resposta a este fenómeno. Neste Âmbito, a coberto da Nota 5206/15 do

Secretariado Geral do Conselho da União Europeia foram compiladas as respostas dadas pelos Estados membros. Analisadas as respostas por parte de cada um dos Estados membros é perceptível que a maioria dos Estados membros, especialmente aqueles onde existem grandes comunidades de imigrantes com apetência para a radicalização, como é o caso da Bélgica, Dinamarca, França, Finlândia e Suécia estão bem despertados para o fenómeno dos combatentes estrangeiros, tendo já adaptado a sua legislação penal.

Já os contributos de Portugal neste âmbito são bastantes escassos, limitando-se a referir: *“No que se refere à criminalização da viagem, a intenção de viajar, organização, financiamento ou facilitação da viagem para outro Estado, com o propósito de cometer, obter treino ou preparação de outras pessoas para cometer um ato terrorista (OP 6 da Resolução CSNU) pode-se afirmar que Portugal está a preparar propostas de legislação sobre estes assuntos, ainda em estudo por um grupo de trabalho. Podemos informar, no entanto, que o objetivo das alterações previstas é antecipar a criminalização de condutas, a fim de abranger as fases antes da efetiva participação em organizações terroristas como a organização ou o financiamento da viagem e a viagem para outro Estado que não seja o Estado de residência ou nacionalidade.”* (Conselho da União Europeia, 2015e).

Talvez por a realidade dos combatentes estrangeiros não ser expressiva em Portugal, apesar de, como já vimos, existirem casos referenciados, ao analisar outros documentos oficiais da UE sobre este tema, chega-se à conclusão que Portugal, apesar de apoiar de forma genérica alterações às normas legais em vigor, não tem contribuído de forma muito evidente para o incremento e implementação de medidas que mais facilmente permitam combater o fenómeno.

Conclusão

Apesar de em Portugal o fenómeno dos combatentes estrangeiros não atrair muita atenção, a problemática das ameaças suscitadas por este fenómeno está na ordem do dia ao nível de instâncias internacionais, como a ONU e a UE. Na base do presente trabalho esteve a ideia

de esclarecer do que trata o fenómeno dos combatentes estrangeiros, que ameaças represente e quais as respostas que têm sido dadas tanto a nível nacional como internacional.

Para melhor compreender este fenómeno procedeu-se a um estudo do fenómeno em si. Com recursos a uma revisão bibliográfica de obras e artigos de opinião de alguns peritos procurou-se definir o que é o fenómeno dos combatentes estrangeiros, qual tem disso a sua evolução e quais as tendências atuais.

Já no que se refere às respostas dadas ao fenómeno, através de uma análise de legislação e documentação oficial, procurou-se estabelecer qual o padrão de resposta que tem sido dado tanto a nível internacional como a nível nacional.

A presente investigação debateu-se com algumas limitações resultantes da quase ausência de material de pesquisa a nível nacional. Foi assim necessário recorrer a estudos realizados por investigadores estrangeiros, sendo que na sua maioria ou são norte americanos ou australianos, o que para além da barreira linguística, a qual é facilmente ultrapassável mas requer um maior cuidado quanto aos conceitos, traz o problema de as realidade não sere as mesmas do contexto europeu. Já relativamente à análise do fenómeno no contexto europeu, apesar de já existir bastante material de pesquisa, incluindo informação ao nível institucional da UE, o estudo sobre o fenómeno limita-se a discussões de medidas a adotar para estancar este fenómeno.

No final desta pesquisa conclui-se que o fenómeno dos combatentes estrangeiros é uma ameaça bem real à segurança dos cidadãos da UE e que as instâncias internacionais estão bem cientes da grandeza do fenómeno e das potenciais consequências. Apesar de existir um esforço genuíno de adotar medidas que combatam este fenómeno, esta tarefa reveste-se de uma especial complexidade ao nível da UE, pois torna-se necessário construir um quadro legal comum que satisfaça as necessidades e preocupações dos Estados por um lado e por outro que dê uma resposta cabal. Também o facto de a realidade de alguns países como a França, o Reino Unido, a Bélgica, a Dinamarca e a Suécia sofrerem de uma forma acentuada as consequências deste fenómeno, faz com que alguns países tenham uma maior urgência na tomada de medidas legais, o que vai fazer com existam quadro conceptuais e legais dife-

rentes que no final dificultam uma cooperação policial e legal que dê resposta ao problema.

Conclui-se, por fim, que o fenómeno dos combatentes estrangeiros radica em questões sociais que levam à radicalização e à adesão a extremismos violentos, na sua maioria de carácter religioso e cultural, tendentes ao recrutamento para atos terroristas primeiro no estrangeiro e depois em território europeu. No final estas questões obrigam a uma tomada de medidas de âmbito social e legal por parte dos Estados com o objetivo de prevenir, combater e perseguir os radicalismos violentos, prevenir as suas causas e proteger os restantes cidadãos.

Recomenda-se por fim que Portugal atualize a sua legislação no âmbito do combate ao fenómeno dos combatentes estrangeiros em linha com as medidas já identificadas a nível europeu, sendo necessária uma maior consciencialização para este fenómeno. Para tal reputa-se como necessário proceder a mais pesquisas, sobretudo na área das causas e da sua prevenção, das medidas legais a adotar consoante as melhores práticas já identificadas pelas instâncias europeias.

BIBLIOGRAFIA

- Brown, L., 2015. *ISIS fighters shaving beards to sneak into the EU as migrants: Group also said to be making £60,000 a boat by taxing people smugglers*. [Em linha] Disponível em: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3085694/IS-fighters-shave-beards-sneak-EU-migrants-Group-said-making-60-000-boat-taxing-people-smugglers.html> [Acedido em 26 maio 2015].
- Conselho da União Europeia, 2005. *Estratégia Antiterrorista da UE*. [Em linha] Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pt> [Acedido em 3 junho 2015].
- Conselho da União Europeia, 2014. *Combatentes estrangeiros e combatentes regressados: documento de debate*. [Em linha] Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15715-2014-REV-2/pt/pdf> [Acedido em 3 junho 2015].
- Conselho da União Europeia, 2015a. *Resposta ao problema dos combatentes estrangeiros e aos recentes atentados terroristas na Europa*. [Em linha]

- Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/> [Acedido em 19 maio 2015].
- Conselho da União Europeia, 2015b. *Reunião informal dos Chefes de Estado ou de Governo Bruxelas – Declaração dos membros do Conselho Europeu*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> [Acedido em 19 maio 2015].
- Conselho da União Europeia, 2015c. *Linhas gerais da estratégia antiterrorista para a Síria e o Iraque, com especial destaque para os combatentes estrangeiros*. [Em linha] Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5369-2015-INIT/pt/pdf> [Acedido em 19 maio 2015].
- Conselho da União Europeia, 2015d. *Luta da UE contra o terrorismo*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/> [Acedido em 3 junho 2015].
- Conselho da União Europeia, 2015e. *Note 5206/15 – Criminal justice response to the phenomenon of foreign fighters – compilation of replies*. Bruxelas: União Europeia.
- Franco, H., Guerreiro, P. S. & Moleiro, R., 2015. Sandro “Funa”: procura-se morto ou vivo. *Expresso*, Issue Sociedade Terrorismo, pp. 16-17.
- Franco, H. & Moleiro, R., 2015. As quatro portuguesas do Estado Islâmico. *Expresso*, Issue Sociedade Terrorismo, pp. 22-23.
- FRONTEX, 2015. *Análise de Risco Anual – 2015*. [Em linha] Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf [Acedido em 26 maio 2015].
- Ginkel, B. v., 2014. *The New Security Council Resolution 2178 on Foreign Terrorist Fighters: A Missed Opportunity for a Holistic Approach*. [Em linha] Disponível em: <http://icct.nl/publication/the-new-security-council-resolution-2178-on-foreign-terrorist-fighters-a-missed-opportunity-for-a-holistic-approach/> [Acedido em 01 junho 2015].
- Gonçalves, F., 2011. *O islamismo radical e o combate às suas ameaças: da dawa à jihad*. 1.ª ed. Loures: Diário de Bordo.
- Hegghammer, T., 2013. Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists’ Choice between Domestic and Foreign Fighting. *American Political Science Review*, Fevereiro.
- Kikpatrick, D. D., 2015. ISIS Finds New Frontier in Chaotic Libya. *The New York Times*, 10 março.

- Malet, D. S., 2009. *Foreign fighters: transnational identity in civil conflicts*. Washington: s.n.
- Mendelsohn, B., 2011. *Foreign fighters – recent trends*. s.l.:Foreign Policy Research Institute.
- Neumann, P. R., 2015. *Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s*. [Em linha] Disponível em: <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/> [Acedido em 22 abril 2015].
- ONU, 2006. *Resolução 60/228 da Assembleia Geral da ONU*. Nova Iorque: s.n.
- ONU, 2014a. *Resolução 2170 do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Nova Iorque: s.n.
- ONU, 2014b. *Resolução 2178 do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Nova Iorque: s.n.
- Paulussen, C., 2015. *Responding to Foreign Fighters: A Quick Overview for People with Little Time*. [Em linha] Disponível em: <http://www.icct.nl/publications/icct-commentaries/responding-to-foreign-fighters-a-quick-overview-for-people-with-little-time> [Acedido em 22 abril 2015].
- Pinto, N. T., 2015. O Estado Islâmico está a guardar os portugueses para publicidade futura. *Sábado*, junho, Issue Entrevista, pp. 30-32.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2015. *Resolução do Conselho de Ministros 7-A/2015 – Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*. [Em linha] Disponível em: <https://dre.pt/application/file/66567311> [Acedido em 19 maio 2015].
- Ware, J., 2015. *Isis fighters posing as refugees are being smuggled to Europe on migrant boats, report says*. [Em linha] Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/isis-fighters-hiding-on-migrant-boats-coming-to-europe-report-says-10255887.html> [Acedido em 26 maio 2015].

Segurança Interna Europeia em perspetiva: abordagem teórico-concetual e desafios prementes¹

European Homeland Security in perspective: theoretical/conceptual approach and pressing challenges

REINALDO SARAIVA HERMENEGILDO²

Resumo: No âmbito deste estudo temos como objetivo explicar a evolução da segurança interna da União Europeia, como esta integrou e/ou construiu alguns dos seus mecanismos, nomeadamente o acervo Schengen. Com base na compreensão deste fenómeno, e nas dificuldades político-identitárias inerente à diversidade de atores envolvidos no processo de integração europeia, procuramos apontar algumas explicações que levaram à criação de um quadro de segurança interna europeu, enquadrado no cômputo do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

Iremos fazer uma análise da evolução da segurança interna da União e do quadro concetual de referência, explicados anteriormente, para procurarmos dar um contributo crítico e construtivo, para uma abordagem da compreensão do fenómeno da segurança interna.

Palavras chave: *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; União Europeia; Segurança Interna; Estratégia, Escolas de Segurança.*

Abstract: Under this study we shall to explaining the evolution of the internal security in the European Union, as well as the medium of its integration and/or development of some of its mechanisms, namely the Schengen acquis. Based on the understanding of this phenomenon, as well as the political identity problems subsequent to the multiteity of actors involved in the European integration pro-

¹ Entregue: 2.11.2015; aprovado: 6.1.2016.

² Capitão da GNR. Doutor em Relações Internacionais, pela Universidade Nova de Lisboa. Professor na Academia Militar. Investigador do IPRI.

cess, we attempt to demonstrate some of the rationale behind the creation of a European internal security framework, included in the calculation of the Area of Freedom, Security and Justice.

We will conduct an evolutionary analysis of the Union's internal security and of the aforementioned conceptual frame of reference, in the attempt to offer a both critical and constructive contribution for the achievement of comprehension based approach of the current internal security phenomenon.

Key words: *Area of Freedom, Security and Justice; European Union; Internal Security; Strategy; Security Studies.*

Introdução

No âmbito do presente artigo procuramos dar continuidade a um conjunto de estudos mais vastos que temos vindo a desenvolver³. Sendo este mais um espaço propício a dar corpo à reflexão que temos vindo a desenvolver, acrescentando novos elementos, detalhes, fontes bibliográficas recentes, e pontos de vista, que uma robustecida leitura e debate trouxeram sobre estas temáticas.

Especialmente no âmbito da conferência internacional sobre “Schengen: pessoas, fronteiras e mobilidades”⁴, realizada em 15-16 de junho de 2015, procuramos apresentar uma comunicação com o objetivo explicar a evolução da segurança interna da União Europeia (UE), como esta integrou e/ou construiu alguns dos seus mecanismos, nomeadamente o acervo Schengen. Com base na compreensão deste fenómeno, e nas dificuldades político-identitárias inerente à diversidade de atores envolvidos no processo de integração europeia, apontamos algumas explicações que levaram à criação de um quadro de segurança interna europeu, enquadrado no cômputo do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ).

³ Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “Da Segurança à Segurança Interna”, *Estratégia*, N.º XXII, 2012; Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “Autonomização da Segurança Interna da União Europeia”, *Nação e Defesa*, N.º 135, 2013.

⁴ Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “A Segurança Interna da União Europeia: abordagem concetual e contributos critico-construtivos”, *Schengen: pessoas, fronteiras e mobilidades*, FCSH-UNL, realizada em 15-16 de junho de 2015.

É particularmente esta análise que agora de forma mais desenvolvida e robusta pretendemos explorar e aprofundar. Pese embora, não seja um texto completamente novo; mas tem a mais-valia de ser um pensamento contínuo no tempo, sujeito a debate, ao contraditório, à troca de ideias, submetido à crítica-construtiva, por isso, é simultaneamente mais completo e sustentado, mas em constante desenvolvimento e aperfeiçoamento.

O ELSJ é a política setorial que melhor reflete o processo de integração europeia. A sua evolução decorreu de acordos *had hoc*, a nível informal, fora do acervo comunitário, numa base de cooperação inter-governamental, para evoluir para um política gradualmente comunitária ao longo das sucessivas alterações aos Tratados, desde Maastricht, até atingir o seu ponto mais importante com as alterações introduzidas no Tratado de Lisboa, que tornaram este num Espaço comunitário⁵.

Ao longo de todo o processo de integração europeia, este Espaço revelou-se uma espécie de “esquizofrenia jurídica”, nas palavras do primeiro Comissário da Justiça e Assuntos Internos (JAI), António Vitorino⁶, sendo hoje, a política de “ponta” da União⁷. Esta política, em rigor, veio completar o mercado interno, e mais do que isso, passou a enquadrá-lo e a sobrepor-se⁸.

Portugal ao longo do processo de integração europeia participou de forma ativa no conjunto das matérias JAI, sendo esta participação alinhada com a posição global de Portugal na/para UE, passando a

⁵ Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “Autonomização ...”, cit.. Ver também para uma visão da evolução e das particulares da segurança interna da UE: Christian Kautert, Sarah Léonard and Patryk Pawlak, *European Homeland Security. A European strategy in the making?*, Routledge, London/New York, 2012.

⁶ António Vitorino, “A Construção de um Espaço de Liberdade Segurança e Justiça: novas fronteiras da política Europeia”, *Europa – Novas Fronteiras*, N.º 16/17, 2004/2005.

⁷ Nuno Piçarra, “O Tratado de Lisboa em Perspectiva Constitucional. Uma apresentação à luz de 20 meses de vigência”, in N. Piçarra (coord.), *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa: aspectos centrais*, Almedina, Coimbra, 2013, pp. 15-37

⁸ Nuno Piçarra, “O Tratado de Lisboa e o espaço de liberdade, segurança e justiça”, in N. Piçarra (coord.), *A União Europeia...cit.*, pp. 127-155.

ter um papel mais proeminente, sobretudo a partir de 2000, com o exercício da segunda Presidência portuguesa do Conselho⁹.

O panorama securitário europeu congrega um quadro concetual e teórico, por vezes difuso ou de difícil entendimento, sendo nesta análise que iremos também concentrar a nossa atenção, para tentar compreender e explicar a sua consonância (ou não) com os quadros teórico-concetuais de referência nestas matérias, nomeadamente das teorias da integração europeia, das “Escolas de Segurança” e da teoria geral da estratégia.

Por fim, iremos fazer uma análise da evolução da segurança interna da União e do quadro concetual de referência, explicados anteriormente, para procurarmos dar um contributo crítico e construtivo, para uma abordagem da compreensão do fenómeno da segurança interna atual, e elencar algumas das tendências futuras destas matérias, nomeadamente o impacto que possa ter nas estruturas de segurança policiais europeias, sobretudo as nacionais, a qual apresentamos um conjunto de soluções pragmáticas.

Quadro concetual e teórico da segurança interna da União Europeia

O ELSJ passou a ter uma designada Estratégia, como já tinha também a Política Externa e de Segurança Comum. Todavia, as designações aos termos Estratégia, quer seja quanto à Estratégia Europeia de Segurança (EES), quer quanto à Estratégia de Segurança Interna (ESI), não se enquadram, em rigor no conceito originário da Estratégia, em muito consolidado no pensamento estratégico português, pelo seu principal pensador contemporâneo, Abel Cabral Couto¹⁰, e seguido de perto pelos seus discípulos, nomeadamente António Horta Fernandes e

⁹ Reinaldo Saraiva Hermenegildo, *A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste*, Mare Liberum Aveiro, 2012. Reinaldo Saraiva Hermenegildo, *As Presidências Portuguesas da União Europeia: 1992, 2000, 2007*. Tese de doutoramento em Relações Internacionais. FCSH-UNL, Lisboa, 2014.

¹⁰ Abel Cabral Couto, *Elementos de Estratégia*, Vol I, Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa, 1988.

Carlos Mendes Dias, até porque como referiu Isabel Ferreira Nunes¹¹, a União “não identifica riscos e ameaças à segurança internacional, nem consegue operacionalizar meios para os conter”. Esta visão reductionista do papel global da União no cômputo da segurança, da qual resulta na sua incapacidade de operacionalizar formas de lidar com o risco e ameaça no contexto global¹², constitui também uma vulnerabilidade identificada, por parte da doutrina.

Nesse sentido, entendemos que a “estratégia é a ciência/arte de gerar, estruturar e utilizar recursos tangíveis e intangíveis a fim de uma organização atingir objetivos por si estabelecidos, que suscitem ou podem suscitar hostilidade de uma outra vontade/estrutura organizacional”¹³.

Porquanto, o termo nem sempre é usado nesse sentido ao longo dos vários documentos da União e dos seus países-membros, nem tão pouco pelos autores dos referidos documentos (UE), uma vez que este é utilizado de forma discricionária e por vezes sem qualquer critério¹⁴. Mas no cômputo do presente estudo não nos é possível aprofundar ou debater esta questão concetual, apesar de nos afigurar útil chamar atenção para este especto, e devido ao facto de estarmos obrigados a usar a expressão “estratégia”, uma vez que é assim que os vários documentos se intitulam, e é também o usado pelos diferentes autores/documentos.

Por outro lado, por vezes ao nível da União as expressões utilizadas representam mais os designios a atingir e/ou os objetivos ótimos a alcançar, do que, o que realmente são, nomeadamente do ponto de vista teórico.

¹¹ Isabel Ferreira Nunes, “A União Europeia no Contexto da Segurança Global: Perspetivas e Práticas de Atuação Externa”, in I. F. Nunes (coord.), *Segurança Internacional: Perspetivas Analíticas*, INCM/IDN, Lisboa, 2013, p. 170.

¹² J. Shapiro and N. Witney, *Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations*, European Council on Foreign Relations, London, 2009, pp. 13-14.

¹³ Carlos Manuel Mendes Dias, *Estratégia: A Evolução do Conceito*, *Estratégia*, 2012, Volume XXI, p. 278.

¹⁴ Ver sobre questões teóricas e concetuais acerca da Estratégia: Carlos Manuel Mendes Dias e Jorge Sequeira, *Estratégia. Fundamentos Teóricos*, Tomo I, Letras Itinerantes, Lisboa, 2015.

Existem documentos da UE, que apesar de designados de estratégicos e serem importantes, do ponto de vista concetual, em rigor não o são. Contudo, são documentos com uma dimensão política, que embora contemplem esta, não implica, nem tem de ser necessariamente estratégicos. Dado que como lembra Dias e Sequeira¹⁵, nem tudo que é político é estratégico, mas tudo que é estratégico é político. No fundo, podemos afirmar que a generalidade desses documentos, congregam uma dimensão política, mas nem todos, possuem uma dimensão estratégica.

Porém, de forma que nos parece mais assertiva, os novos documentos da Comissão Europeia¹⁶, intitulados respetivamente, uma *Agenda Europeia para a Segurança* e *Agenda Europeia para a Migração*, do ponto de vista concetual afiguram-se mais consentâneos com o acervo teórico. Embora compreendemos que sendo documentos da Comissão, e cabendo-lhe a esta a função de motor da União, de iniciativa política e legislativa, no âmbito destas matérias, surjam com estas designações, pois o objetivo é também esse – colocar um problema público (segurança/migrações) na agenda decisional da União.

Do ponto de vista das políticas públicas, através de um problema público, quer o relativo à segurança, quer às migrações, e a interligação de ambos, a Comissão, provoca um processo de “problematização”, suscitando um debate público, envolvendo a comunidade no geral, e fomenta o envolvimento das autoridades políticas legítimas (os Estados-membros), a qual surge através de uma janela de oportunidade, devido aos recentes acontecimentos no mediterrâneo. De seguida, esta “problematização” vai passar a estar inscrita e a ganhar relevância na

¹⁵ Carlos Manuel Mendes Dias e Jorge Sequeira, *Estratégia ...*, cit., . p. 161.

¹⁶ Comissão Europeia, *Agenda Europeia para a Segurança*, 2015, [Em linha] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estrasburgo, 28 abril. Disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_pt.pdf. [Consultado 26-05 2015]. Comissão Europeia, *Agenda Europeia para a Migração*, 2015, [Em linha]. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_pt.pdf [Consultado 26-5-2015].

agenda decisional e institucional, em parte também por incapacidade de a União/Estados o explicarem e decidirem atempadamente¹⁷.

Do ponto de vista da agenda, o *agenda-setting*¹⁸ que consiste no processo de introduzir/conduzir factos sociais a adquirirem o estatuto de problema público, passando posteriormente a objeto de debate, de controvérsias mediáticas e políticas, e de decisão. Sendo que a partir deste momento, o tema encontra-se na agenda, podendo os decisores legitimar a sua ação decisional, colocando/aplicando medidas urgentes, planos de ação mais longos, alocar recursos financeiros, produzir novos diplomas legais, nomear representantes para essas matérias¹⁹.

De acordo com Sebastiaan Prince²⁰ um elemento crucial da definição de agenda é a “atenção”, ou seja, como uma questão ganha legitimidade para ter “atenção”, que condições recebeu pelos decisores para se tornar objeto de decisão. Kingdon²¹ referiu-se a este fenómeno também como “focusing events”, ou “janelas de oportunidades”, na qual o “agenda-setting is a combination of political activism and outsider events, wich interact with each other”²².

¹⁷ Jonh W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown and Co, Boston, 1984. Jean-Gustave Padioleau, “La lutte politique quotidienne: caractéristiques et régulations de l’agenda politique”, in Jean-Gustave Padioleau, *L’État au concret*, PUF Paris, 1982. Pierre Favre, “l’émergence des problems dans le champ politique”, in Pierre Favre (dir.), *Sida et Politique. Les premiers affrontements* (1981-1987), L’Harmattan, Paris, 1992. Michel Setbon, *Pouvoirs contre sida*, Paris, Le Seuil, 1993....Elizabeth Sheppard, “Problème public”, in L. Boussaguer, S. Jacquot et P. Ravinet (dir). *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po, Paris, 2004.

¹⁸ Ver sobre os diferentes tipos de *agenda-setting*: Ole Elgström, “Introduction”, in Ole Elgström, Ole, *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, Routledge, London, 2003, pp. 1-17. Jonas Tallberg, “The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency”, *Journal of European Public Policy*, N.º 10(1), february, 2003, pp. 1-19. Reinaldo Saraiva Hermenegildo, *As Presidências...*, cit..

¹⁹ Phillippe Garraud,, “Agenda/Émergence”, in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po, Paris, 2004, pp. 49-50.

²⁰ Sebastiaan Prince, “Agenda-Setting and the Formation of na Policy-Making State”, in Jeremy Richardson (ed.), *Constructing a Policy-Making State?*, Oxford, London, 2012, p. 30.

²¹ Jonh W. Kingdon, *Agenda ...*, cit., pp. 94-100.

²² Sebastiaan Prince, “Agenda-Setting ...”, cit., p. 38.

A emergência e promoção de um problema não se separa do processo cognitivo, normativo da definição e da qualificação ou da “problematização”, que dão sentido ao problema e condicionam, em parte a maneira de o analisar e tratar. Através deste processo é possível mobilizar, procurando no plano simbólico garantir uma forte legitimidade, com base no recurso a uma justificação por referência a valores afirmativos (interesse geral, justiça, serviço público, solidariedade). Estes constituem elementos que permitem ganhar audiência e legitimidade dentro de um quadro de mobilização interna, promovido pela Comissão, mediatizando o tema e recorrendo a referenciais de ação globais e setoriais, com recurso aos valores, normas, algoritmos (relações causais), imagens²³.

Nesse sentido, como podemos constatar, nomeadamente no documento da Comissão Europeia²⁴, *Agenda para as Migrações*, o recurso a estes instrumentos são evidentes, nomeadamente os referenciais de ação, que estão carregados de forte simbolismo (resposta imediata, “salvar vidas humanas”, “garantir a segurança das fronteiras externas”, “reduzir os incentivos à imigração ilegal”, “nova política”, “melhorar a gestão das migrações”, entre outras). Desta forma, o que procuram é problematizar a temática, obtendo apoio da comunidade, através também de uma mediatização e levar os Estados a decidir nestas matérias, passando os referenciais de ação política, a “ideias em ação”²⁵.

Também no âmbito da *Agenda de Segurança Europeia*²⁶, a Comissão Europeia, no que respeita ao fenómeno da cibercriminalidade²⁷ podemos constatar, do ponto de vista das políticas públicas, que estas surgem associadas a um problema público de segurança (cibercrime),

²³ Phillippe Garraud,, “Agenda/Émergence” ..., cit., pp. 50-55. Pierre Muller, “Référential”, in L. Boussaguer, S. Jacquot et P. Ravinet (dir). *Dictionaries...*, cit., pp. 370-376.

²⁴ Comissão Europeia, *Agenda Europeia para a Migração* ..., cit..

²⁵ Pierre Muller, “Référential” ..., cit., p. 24. Elizabeth Sheppard, “Problème public” ..., cit.. Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “Da Segurança à Segurança Interna” ..., cit..

²⁶ Comissão Europeia, *Agenda de Segurança Europeia*, ..., cit..

²⁷ Ver sobre a relação da cibercriminalidade e a segurança interna: Reinaldo Saraiva Hermenegildo e Jorge Ferreira da Costa, “Cibercriminalidade e Segurança Interna”, *Estratégia*, no prelo.

a qual vai dar origem a uma política de segurança (cibersegurança), assente num referencial de ação que vai no sentido de colmatar este fenómeno. Esta enforma quer a sua dimensão apologética/discursiva, simbólica e normativas indissociáveis da ação pública²⁸. A qual também pode ser explicada pela “mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados como uma resposta efetiva às diversas formas de insegurança induzidas pelo fenómeno da insegurança”²⁹.

Ou como apontou Dum³⁰ através do “threat politics”, ou seja, “o processo pelo qual uma nova ameaça é introduzida na agenda política”, de forma “a produzir discursos que sejam geradores de expectativas de segurança para a sociedade, porquanto só essa legitimidade dá suporte às estruturas de poder”³¹.

Já quanto à segurança³², na linha de António Horta Fernandes “poderia ser definida, no domínio da conflitualidade hostil, como um acontecer/fazer (fazer porque dinâmico e acontecer porque sujeito à dimensão de *pathos* de quem se vê envolvido em riscos) que permite realizar efetivamente a manobra estratégica de um dado ator ou entidade política (ou eventualmente, mas no campo estratégico temos muitas dúvidas, de outra natureza), vendo as constrições do ambiente estratégico (ameaças e riscos). A segurança não tem assim apenas uma

²⁸ Pierre Muller, “Référential”, ..., cit., p. 376. Elizabeth Sheppard, “Problème public”..., cit.. Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “Da Segurança à Segurança Interna”..., cit..

²⁹ François Dieu, *Politiques Publiques de Sécurité*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 29-30.

³⁰ M. Dunn, *A Comparative Analysis of Cybersecurity Initiatives Worldwide*. Technical Report, ITU – WSIS Thematic Meeting on Cybersecurity, 2005. Disponível em: http://www.itu.int/osg/spu/cybersecurity/docs/Background_Paper_Comparative_Analysis_Cybersecurity_Initiatives_Worldwide.pdf. Consultado em: [26-05-2015].

³¹ Cristina Montalvão Sarmento, *Politica e Segurança – Novas Configurações do Poder*, CIISCP/CHCUNL, Lisboa, 2009, p. 136.

³² Ver também: José Pedro de S. e C. Teixeira Fernandes, *A Segurança da Europa Ocidental: Uma Arquitectura Euro-Atlântica Multidimensional*. FCG/FCT, Coimbra, 2002. Ana Paula Brandão. “Segurança: um conceito contestado em debate”, em Adriano Moreira, (Coord.). *Informações e Segurança*. Prefácio, Lisboa, 2004, pp. 37-75. Charles-Philippe David, *La Guerre et la Paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, 2.º ed, Sciences Po, Paris, 2006.

dimensão negativa, mas também uma dimensão positiva de realização de objetivos político-estratégicos”³³.

Em relação ao termo segurança interna³⁴, esta é considerada de forma genérica como um conjunto de atividades desenvolvidas no seio de um Estado soberano, tendo em vista a manutenção da ordem e tranquilidade pública, o assegurar do cumprimento e do respeito pelas leis no interior de um Estado, a salvaguarda da legalidade democrática e o livre exercício de funções das instituições democráticas. Considerando este termo como associado a uma vertente soberana, weberiana e Hobbesiana, o seu uso a nível europeu, indica-nos que podemos estar a caminhar numa direção federal, o que se compreende, dada a comunitarização processada nestas matérias do ELSJ. Sendo neste sentido, que melhor podemos entender o conceito, ou seja, de uma evolução e de uma comunitarização já concretizada.

Por outro lado, na senda de António Horta Fernandes, a estratégia é o recurso à coação por parte de um ator contra outro (s) que se opõem (ou ameaça) a consecução dos seus objetivos. Já o recurso à força no interior de um Estado unitário, designa-se de segurança interna, não sendo um assunto estratégico, porque não cabe no âmbito da preparação e condução da hostilidade³⁵.

O estudo das questões segurança e a sua relação com a estratégia³⁶ surgiu num plano internacional, por vezes, muito ligado às dimensões empíricas de determinadas épocas. Pese embora o aumento do acervo bibliográfico e dos métodos científicos, que o estudo das relações internacionais trouxeram para estes campos, em parte também, devido à abertura da investigação/análise a domínios mais alargados, quer quanto ao seu aprofundamento, quer no respeitante aos locais onde se realizaram esses alargamentos (universidades). Nesse sentido, ainda

³³ António Horta Fernandes, *Acolher ou Vencer? A Guerra e a Estratégia na Atualidade*, Esfera do Caos, Lisboa, 2011, p. 71.

³⁴ No quadro normativo português é definida no n.º 1 do artigo 1.º, da Lei n.º 53/2008, de 28 de agosto (Lei de Segurança Interna).

³⁵ António Horta Fernandes, “Estratégia”, in N. C Mendes e F. P. Coutinho, coord., 2014. *Enciclopédia das Relações Internacionais*, Dom Quixote, Alfragide, 2014, pp. 197-200.

³⁶ Ver para uma explicação concetual e abordagem crítica desta relação: Carlos Manuel Mendes Dias e Jorge Sequeira, *Estratégia...*, cit., pp. 117-133.

na atualidade, por vezes, não estamos familiarizados com o estudo destas temáticas, e a sua aplicação à dimensão nacional de segurança, muito menos à dimensão da União, dada a singularidade e atipicidade do ator, do seu processo de construção, e da complexificação do seu *policy-making*.

Aqui merece especial realce o facto de entendermos as questões da União, como matérias de política interna ou externa, ou então, aquele modelo que constitui uma terceira hipótese, um misto ou um quadro securitário singular. Do ponto de vista pragmático, as questões migratórias e do acervo Schengen constituem exemplos paradigmáticos onde o interno e externo se misturam, diluem e formam um todo indivisível.

Em suma, a União intitulou um documento, que à partida e em rigor congrega conceitos antinómicos. Sendo assim, apenas podemos compreender a designação deste como sendo um referencial de ação, vulgarmente usado nas políticas públicas (de segurança), nomeadamente pela “Escola de Grenoble” e pelos seus principais autores Pierre Muller e Bruno Jobert. Por outro lado, também podemos entender o seu uso, pela “beleza” da expressão, e que apesar de adulterar os conceitos clássicos, não deixa, por outro lado de os enriquecer e não “ferir”, como recorrentemente refere Adriano Moreira. Embora entendemos que o seu uso abusivo é uma “deriva estratégia” como refere Cabral Couto. Autor que ultimamente passou a ser bastante citado, mas pouco lido, o que leva também a grandes imprecisões das terminologias, enquadramento e explicação usadas pelo autor.

Existe ainda outra via explicativa, associada ao passado histórico da guerra fria e à dificuldade de cindir as questões de securitização e estratégia, a qual o aparecimento de novas abordagens vieram dar uma outra explicação deste fenómeno, sobretudo devido ao surgir dos debates construtivistas e de outras Escolas, como seja a Escola de Copenhaga e de Paris, por exemplo.

De acordo com o exposto por Gilberto Carvalho Oliveira³⁷, é sobretudo após esse período que os debates em torno do “alargamento *ver-*

³⁷ Gilberto Carvalho Oliveira, “A Segurança Internacional nos Estudos de Estratégia e na Teoria da Securitização: Uma abordagem Comparativa Ilustrada pelo Caso da Crise Nuclear Iraniana”, *Nação e Defesa*, N.º 140, 2015, pp. 140-141.

sus estreitamento” ou “tradicionalismo *versus* não-tradicionalismos”, conduziu a que o posicionamento estratégico-realista da segurança (centrado no elemento militar e nuclear da época) passasse a ser desafiado e a propalar-se do alargamento do conceito de segurança para outros domínios além dos tradicionais³⁸, a qual vai também gerar a politização do próprio conceito³⁹.

Nesse sentido, quando não se compreende o objeto, o fim e a evolução de um conceito, de uma política ou de uma ciência, pouco podemos compreender do que está em causa, do que estamos a tratar, do que queremos atingir, explicar ou compreender⁴⁰. Restando-nos o caminho da incongruência, do conhecimento pouco fundamentado e sustentado, que nem chega a ser conhecimento, mas um conjunto de ideias desconexas, soltas, sem racional, pese embora o seu embuste linguístico com expressões glamorosas, mas ocas de conteúdo.

Esta questão não é somenos importante, sobretudo porque toca em matérias centrais da segurança, da sobrevivência e dos fins últimos de uma organização política, sejam Estados ou organizações, ou um ator sem *classificação teórica perfeita* ao nível das Relações Internacionais, como a União. Se não soubermos tão pouco identificar, catalogar o uso terminológico correto, dificilmente saberemos fazer frente a uma ameaça, reagir/prevenir um risco, definir uma estratégia, porque desconhecemos o seu objeto, o seu fim, logo não sabemos o que está em causa, um risco, uma ameaça, uma estratégia que é necessário definir...

Porém, como Jorge Sequeira de forma sintética refere, a qual acompanhamos o seu pensamento, temos vindo a assistir a uma falta de

³⁸ Berry Buzan, Øle Weaver and Jaap Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder, 1998, p. 2.

³⁹ Craig A. Snyder (ed), *Contemporary Security and Strategy*, MacMillan, Basingstoke, 1999, p. 7.

⁴⁰ Para compreender os conceitos é fundamental perceber a sua origem, evolução histórica, as diferentes correntes teóricas que tratam e problematizam o conceito. Por outro lado, é essencial não ser arrastado para as quatro *mitologias* típicas que Skinner elencou: das *doutrinas*, da *coerência*, da *prolepse*, do *paroquialismo*. Ver sobre este assunto: Quentin Skinner, “Meaning and Understanding in the History of Ideas”, *History and Theory*, Vol. 8, No. 1 ([1988] 1969), pp. 3-53, especialmente, pp. 32-46.

rigor concetual, com especial acuidade nestas matérias do domínio da Estratégia⁴¹, como seja o seu próprio conceito, bem como de ameaça e risco, onde o seu uso aleatório é avassalador⁴².

Pois já não são apenas alguns agentes da vida política (inter)nacional que recorrem repetidamente ao uso inapropriado do termo, bem como nos meios académicos, da qual não se excluem algumas escolas militares, que em tempos constituíram o centro e desenvolveram de forma, por vezes, pioneira esta temática. Contudo, nestes casos, a gravidade do seu uso de forma completamente inaudito e desadequado, é agravado por um dever geral de conhecimento elementar, que quando não seguido, gera incompreensão, pasmo, dislates, e por vezes afirmações/pseudoanálises que roçam o “patético”.

A falta de rigor na União é notória neste campo, a qual podemos comprovar pela panóplia de documentos que esta intitulou de “Estratégia”, sem qualquer critério delimitador da *causa est cur*. Contudo, para se reconhecer a vantagem comparativa da UE no plano da segurança, como salienta Isabel Ferreira Nunes esta “terá que desenvolver capacidades que lhe permitam reagir num contexto de ameaças múltiplas, onde intervêm vários fornecedores de segurança”⁴³. A elaboração destes documentos é uma tentativa de construção discursiva da realidade no contexto europeu do momento, na qual a UE “potência civil”⁴⁴, procura juntar ao seu “poder normativo”⁴⁵, uma dimensão securitária e estratégica.

Aliás como refere Ana Paula Brandão existe uma tendência no sentido da securitização no âmbito da União, reforçada devido ao fenómeno do terrorismo, e perceptível no discurso que se torna revelador da dimensão normativa da construção da ameaça, permitindo inferir

⁴¹ Ver para uma compreensão mais detalhada deste fenómeno: Carlos Manuel Mendes Dias e Jorge Sequeira, *Estratégia ...*, cit.

⁴² Jorge Sequeira, “Da Estratégia: Conceitos”, *PROELIUM, Revista da Academia Militar*, 2012, n.º 5.

⁴³ Isabel Ferreira Nunes, “A União Europeia ...”, cit., p. 175.

⁴⁴ F. Duchêne, “Europe’s Role in World Peace”, in R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, London, 1972, pp. 32-47.

⁴⁵ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”. *Journal of Common Market Studies*. Volume 40, n.º 2, junho, 2002, pp. 235-258.

que a promoção da segurança é feita em paralelo com a promoção de normas⁴⁶.

No plano teórico, à luz das teorias da integração europeia, a evolução do ELSJ, nomeadamente a ESI, pode ser explicada, sobretudo através de três correntes⁴⁷. O intergovernamentalismo, porque confere aos Estados um papel central no âmbito da mesma, dado que a *ultima ratio*, continua a pertencer-lhe. Ou seja, o poder de rejeitar uma medida, cabendo-lhe também o papel de execução da ESI através dos seus serviços e forças.

O funcionalismo na medida em que se verifica uma perda de soberania dos Estados num tema central, demonstrável também por um efeito *spillover*, de assuntos técnicos e administrativos para assuntos de carácter político, em que cumulativamente a Comissão tem um papel central, dada a comunitarização desta temática. Por fim, através do multinível *governance*, uma vez que a explicação deste fenómeno assenta num processo contínuo e dialético entre o nível nacional e supranacional, sendo este o motor da sua evolução.

Outras correntes, vulgarmente intituladas de “Escolas de Segurança”, também ajudam a explicar a evolução e a compreender a ESI, nomeadamente a *securitarização* desenvolvida sobretudo pela chamada “Escola de Copenhaga”⁴⁸. Os “novos estudos de segurança”, desenvolvidos especialmente por Barry Buzan e Ole Waever⁴⁹ conduziram

⁴⁶ Ana Paula Brandão, “A UE e o terrorismo transnacional: *securitizing move* e ator normativo, uma contradição nos termos?”, in André Barrinha e Maria Raquel Freire (Org.), *Segurança, Liberdade e Política*. ICS, Lisboa, 2015, pp. 45-78.

⁴⁷ Ver a título de exemplo sobre estas temáticas: Ana Paula Brandão e Luís Lobo-Fernandes, *O modelo político da UE: da ambiguidade construtiva à via neo-federal*, Universidade do Minho, Braga, 2001. Luís Lobo-Fernandes e Isabel Camisão. *Construir a Europa – O processo de integração entre a teoria e a história*. Principia, Cascais, 2005. René Schwok, *Théories de l'intégration européenne*. Montchrestien, Paris, 2005. Sabine Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Sciences Po, Paris, 2009.

⁴⁸ Ver a recente e pioneira publicação sobre a Escola de Copenhaga pensada em português: André Barrinha e Maria Raquel Freire (Org.), *Segurança, Liberdade e Política*. ICS, Lisboa, 2015.

⁴⁹ Buzan, Barry and Waever, Ole, “Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitization Theory”, *Review of International Studies*, 2009, N.º 35 (2), pp. 253-276.

a um alargamento do conceito de segurança, em sentido horizontal e vertical⁵⁰. A segurança são construções securitárias eminentemente discursivas. Para estes o conceito de “grande segurança”, contempla as atividades políticas, para além das militares dos Estados, e congrega um conjunto de aspetos transversais às fronteiras, que se influenciam.

Para a “Escola galesa”, o Estado é apenas uma das várias formas de comunidade política e um agente, entre outros, da segurança e das dinâmicas institucionais. A “Escola de Paris” ou “Escola de teoria da segurança”, procura avaliar as dinâmicas institucionais associadas à interpenetração da segurança interna e da externa, da qual Didier Bigo⁵¹ e Jef Huysmans⁵², são os seus principais timoneiros, assentando o seu discurso na existência de um contínuo de segurança. A segurança é fundamentalmente o resultado de práticas institucionais e de formação de comunidades epistémicas. Por fim, a Escola de “estudos críticos de segurança” (ou escola de Aberystwyth), entende a segurança essencialmente como um potencial projeto de emancipação política⁵³.

Existem também outras abordagens, como seja a da “segurança completa” (*comprehensive security*), destacando a natureza multidimensional e pluri-instrumental da segurança, na qual enfatiza as pre-

⁵⁰ O relatório para a reforma do sistema de segurança interna faz alusão a esta conceção de forma (in)direta. Ver: Nuno Severiano Teixeira (coord.), *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Preliminar*, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2006; Nelson Lourenço (coord.), *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Final – Modelos e Cenários*, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2006.

⁵¹ Didier Bigo, “Internal and External Aspects of Security”, *European Security*, 2006, Vol. 15, N.º 4, December, pp. 405-422.

⁵² Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, New York/London, 2006.

⁵³ Wæver, Ole, “The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post Sovereign Security Orders”, in Morten Kelstrup and Michael C. Williams, eds, *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, Routledge Londo, 2004, pp. 250-94.

ocupações de carácter económico, social, ambiental e os instrumentos não militares, numa base “comum” e “cooperativa”⁵⁴.

Por fim, temos a “segurança humana”⁵⁵, inserida no discurso político em 1994, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, na qual destaca a centralidade (e dignidade) da pessoa humana, deslocando a centralidade da segurança para as pessoas, e não tendo apenas em conta o Estado e os aspetos de segurança militar, passando a ter outros temas centrais da segurança, como seja o ambiente, disputas energéticas, entre outras. A UE adotou também esta terminologia no seio das suas políticas, programas e evidenciou bem esse facto na ESI.

Estas correntes supracitadas dão-nos contributos importantes para compreender e perspetivar o ELSJ, constituindo paralelamente o quadro teórico de referência, para a compreensão e explicação da segurança interna europeia, com destaque para o seu documento estruturante (ESI).

Como constatamos pelo documento da Comissão Europeia⁵⁶, *A Agenda Europeia para a Migração*, a resposta é dividida em duas partes, uma imediata e outra seguinte, com medidas de natureza operacional e político. Sendo que em regra as primeiras são as mais fáceis e aquelas que por norma são cumpridas, em parte também devido ao carácter reativo da União.

Mas é de especial relevância e até de carácter excecional verificar em documentos da União o seguinte objetivo: “realizar no Mediterrâneo operações no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a fim de capturar e destruir embarcações”⁵⁷. A Comissão

⁵⁴ Luís Tomé, “Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais”. *JANUS.NET e journal of International Relations*, N.º 1, Outono, 2010. [Em linha] Disponível em: janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art3.html. Consultado [24-06-2011].

⁵⁵ Ver: Kerr, Paulinw, “Human Security”, in A. Collins (coord.). *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press, New York, 2010, pp. 121-135. Ana Isabel Xavier, *A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospetivas*. Tese de Doutoramento, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010.

⁵⁶ Comissão Europeia, *Agenda Europeia para a Migração ...*, cit..

⁵⁷ Comissão Europeia, *Agenda Europeia para a Migração ...*, cit..

estimula assim os Estados-membros a intervir no âmbito da PCSD, o que não deixa de ser interessante, quer pelo facto de ser a Comissão a procurar dar um impulso nesta política, a qual tem uma atribuição legal reduzida. Por outro lado, o uso da expressão “destruir”⁵⁸ além de ser um termo forte, de natureza sobretudo militar, induz da vontade, necessidade de a UE olhar e aplicar a sua política de defesa de outra forma mais musculada.

Podemos estar assim a assistir a um encontro entre a *securitização* e a *estratagização*. Até porque como destacou Croft “as fronteiras das diversas correntes dos estudos de segurança internacional são constructos determinados mais por necessidades de organização didáctica do que por divergências irreconciliáveis”⁵⁹.

Do ponto de vista normativo, a UE tem competência partilhada com os Estados-membros no âmbito do ELSJ, de acordo com a alínea j), n.º 2 do artigo 4.º do Tratado do Funcionamento da UE. Cabe ao Conselho Europeu definir as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no ELSJ. Por sua vez, de acordo com artigo 71.º do TFUE, cabe ao Conselho, através do Comité Operacional de Segurança Interna (COSI) assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna. No plano político decisório, a globalidade das medidas, ações e políticas estão sujeitas genericamente ao método comunitário, até porque este assenta numa “lógica de defesa de ‘valores’ comuns”⁶⁰, o que é essencial dada a natureza destas temáticas.

A nível político, o Conselho Europeu (e o Conselho) são os responsáveis pela definição da ESI. A nível estratégico, a Comissão encarrega-se pela adoção do Plano de Ação da ESI. A nível operacional, o Comité Permanente de Segurança Interna (COSI) é o responsável pela

⁵⁸ Numa perspetiva de doutrina militar, no nível tático, consiste em destruir a vontade do adversário.

⁵⁹ Stuart Croft, “What future for security studies”, un Paul D. Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*, Routledge, London, 2008, p. 510. *Cit.*, Gilberto Carvalho Oliveira, “A Segurança...”, cit., p. 151

⁶⁰ Anabela Miranda Rodrigues, “A nova Europa e o velho défice democrático – A matéria penal”, *Europa – Novas Fronteiras*, n.º 16/17, junho, 2005, p. 193.

gestão do Ciclo Político. A nível tático, a responsabilidade é de todas as agências envolvidas nos assuntos de segurança interna⁶¹.

Evolução do ELSJ: a constituição de uma segurança interna europeia

Desde praticamente a sua génese que a integração oscila entra a vertente intergovernamental e comunitária. Entre cooperação e integração, entre alargamento e aprofundamento, entre progressos e recuos, de facto e/ou de perceções. Entre discursos que apregoam uma ação holística, e práticas grupais ou solitárias, que dividem a União, que rompem com a construção da identidade europeia e subvertem os princípios fundadores e formadores do espírito europeu.

A vertente económica desenvolveu-se a um ritmo muito diferente, mais veloz e elevado do que a segurança, a qual passou a ser o principal motor da construção europeia. Os Estados, quer por questões de segurança, mas sobretudo de defesa, decidiram partilhar competências na área económica. Todavia, hoje fruto dessa partilha, do crescimento da União nestas matérias, teve como consequências, entre outras, que algumas das competências centrais do Estado, nomeadamente de segurança (interna), passassem para um nível macro e supranacional (europeu).

Nessa medida, “a integração europeia esteve sempre associada ao uso da cooperação económica para reduzir os conflitos políticos entre os Estados-membros da UE”⁶². Consequentemente, conforme esta se consolida, outras áreas vão sendo desenvolvidas, ou por uma questão de necessidade, ou como consequência de outras; ou então até

⁶¹ Y. Pascouau, 2014. *The future of the area of freedom, security and justice Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run*. [Em linha] Discussion Paper, European Policy Center, 23 january. Disponível em: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4092_discussion_paper.pdf. [Consult. em 20 Out. 2014].

⁶² E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: the institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 7. *Cit.*, Ana Paula Brandão, “O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE”, *Relações Internacionais*, 2010, n.º 25, Março. p. 51.

devido a um misto de ambas, da qual a segurança interna da União, agora designada no quadro comunitário de ELSJ é um exemplo paradigmático.

As questões de segurança interna da UE foram sobretudo fruto do evoluir interno da construção europeia. O impulso para o desenvolvimento desta veio sobretudo do interior da própria União. Apesar da importância que teve a dimensão externa da UE e tudo o que se desenvolveu no seu exterior, nomeadamente no tocante à questão das fronteiras, a qual a principal razão desta evolução assentou em razões internas e intrínsecas da própria União.

Enquanto no âmbito nas matérias de segurança, leia-se de defesa, o processo de integração europeia não avançou, em parte, porque havia a Organização do Atlântico Norte (OTAN), e porque os Estados não pretendiam abdicar de uma das suas matérias soberanas essenciais, mesmo após o fim da guerra fria. Nas matérias de segurança interna não havia nenhuma organização internacional, de dimensão similar⁶³ nem com essas capacidades.

No que concerne ao interesse dos Estados nestas matérias, eram igualmente vistas como matérias exclusivas dos Estados, em que as posições dos países variam, tanto ou mais como nas questões de defesa. Por outro lado, estas não eram, no que toca à ideia global de segurança interna, uma preocupação, mas apenas algumas áreas setoriais que ameaçavam a segurança interna⁶⁴, como seja o tráfico de droga, o terrorismo, e mais tarde as questões de asilo e da imigração ilegal.

⁶³ Em 1914, a INTERPOL recebeu o primeiro impulso para a sua criação, tendo vindo a ser criada em 1924. No entanto, a sua capacidade era reduzida e não estava assente em nenhum tratado.

As restantes estruturas, antes da década 90, assentavam em grupos informais, em acordos bilaterais, alguns deles numa base meramente técnica e setorial, que iam sendo alargados geográfica e sectorialmente, como foi o exemplo de TREVI.

⁶⁴ A primeira Lei de Segurança Interna em Portugal é criada em 1987, ou seja, depois da adesão de Portugal às Comunidades e do Ato Único Europeu.

Durante o período da guerra fria, falar de segurança era equivalente a falar de defesa⁶⁵. Alguns autores, como Barry Buzan⁶⁶, que começaram a dar eco a outros setores da segurança, nomeadamente à sua dimensão económica, política, ambiental e da sociedade. Dentro destas começa a emergir a segurança interna, o sentimento de insegurança, a segurança societal e as ameaças à sua identidade⁶⁷.

Esta reformulada conceção está, também, associada ao aparecimento do neorrealismo, em que mesmo a visão estatocêntrica de Buzan⁶⁸ não o impediu de reconhecer que os Estados não são iguais de facto, e que no caso dos Estados fracos, dadas as suas preocupações com a segurança interna, seria também necessário analisar as organizações internacionais, os grupos e os indivíduos em conflito com os objetivos mais importantes da segurança Estadual⁶⁹.

Destarte, os Estados tentavam até então resolver estas questões do ponto de vista interno, ou então, através de grupos informais⁷⁰, que mais tarde iriam avançar para uma base intergovernamental, em áreas setoriais.

Por outro lado, por questões de natureza históricas⁷¹, os líderes políticos tinham receio de abordar assuntos de segurança interna, dado estar associado a regimes políticos autoritários e repressivos, sobretudo de direita. Num período em que crescia um discurso europeu de

⁶⁵ Posição contestada por António Horta Fernandes, *Acolher...*, cit., p. 67: “se assim é para o realismo, de modo algum isso acontece para os teóricos da estratégia. Aliás, é exatamente através desse ponto que podemos verificar quanto a segurança é um conceito não apenas polissémico e dado a equívocos. (...) O conceito de defesa recobre o espaço da estratégia na sua funcionalidade de interdição, visando preservar a autonomia de decisão, que permite dispor de um mínimo de liberdade de ação necessário ao exercício do projeto político de uma determinada entidade”.

⁶⁶ Barry Buzan, *People, State and Fear: The National Security Problem in international Relations*, Brighton, Harvester, 1983.

⁶⁷ Didier Bigo, “Comment douter de la sécurité ?”, *Culture & Conflits*, 1998, N.º 1241, Janvier-février.

⁶⁸ Ver: Barry Buzan, *People...*, cit.

⁶⁹ José Pedro Teixeira Fernandes, *A Segurança ...*, cit., p. 85.

⁷⁰ Didier Bigo (Dir), *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Editions Complexe, Bruxelles, 1992.

⁷¹ Ver: J. L. Hovens and Van Elk, *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st century*. Koninklijke Marechaussee, Dutch, 2011.

democracia e liberdades, falar em segurança interna trazia “fantasmas” históricos que poderiam não ser oportunos⁷².

As questões que se debatiam na Europa eram esmagadoramente de ordem económica, e na década de 70 iniciavam-se as abordagens de forma tímida às questões de política externa da UE, pois verificava-se que o aumento exponencial económico das Comunidades não correspondia ao peso político e de ação externa das mesmas. Começava-se a dar os primeiros passos no âmbito da política externa, todavia, as questões de segurança e defesa eram quase um tema *tabu* nas discussões políticas, que não interessava falar, nem era prioritário, até porque havia a salvaguarda da OTAN e dos EUA.

Neste mesmo período, começam a surgir na agenda política europeia matérias de segurança interna, fruto de ameaças⁷³ de natureza interna, embora fossem tratadas na maioria das vezes como questões de política externa, dado que eram problemas que estavam sobretudo associados a outros países ou regiões fora do espaço comunitário. Mesmo quando transpostas para os normativos e mecanismos políticos comunitários surgem integradas, mais tarde, numa (sub) comissão, a Cooperação Política Europeia – área tratada sempre num quadro intergovernamental.

Este período era marcado pela existência de dois blocos diferentes do ponto de vista político, ideológico e militar, na qual surgiram no espaço europeu várias organizações internacionais de diferente natureza – económicas, jurídicas, políticas, militares. Porém, organizações de natureza policial, de segurança ou de criminalidade não defloraram neste período. Dado que as organizações político-militares ocupavam todo o espaço de segurança, sendo este eminentemente de matriz de defesa e/ou defesa militar, e a vertente interna era um assunto exclusivo dos Estados, que cabia a cada um resolver.

Na época, os discursos políticos e académicos eram baseados, essencialmente, no campo da segurança, na sua vertente exclusiva político-

⁷² Didier Bigo (Dir), *L'Europe...*, cit.

⁷³ Abel Cabral Couto, *Elementos...*, cit., p. 329: “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais”.

-militar e no paradigma realista das relações internacionais. À medida que o contexto internacional muda, nomeadamente com fim da guerra fria, e mais tarde com o 11 de setembro, surgem novas (ou renovadas) conceções e interpretações das relações internacionais e da segurança, emergindo assim, outros quadros teóricos de compreensão e análise.

Fruto da evolução do processo de integração europeia, nomeadamente na área económica, começam a surgir algumas ameaças à segurança interna dos Estados, ligadas ao reflexo da imigração ilegal, terrorismo, asilo, em muito fruto das liberdades de circulação que então começavam a ser criadas, verificando-se assim um “défice de segurança”⁷⁴.

Esta evolução da integração europeia trouxe algumas novidades quanto às dinâmicas, aos atores e às novas arenas políticas de disputa de influência e poder, que iriam entrar em conflito pela monopolização da gestão do campo da segurança interna⁷⁵. Até este período, a gestão da segurança interna era do monopólio restrito dos Estados.

O Ato Único Europeu (1986) trouxe um conjunto de liberdades de circulação de pessoas e bens, dentro do espaço comunitário. Estas inovações acarretaram problemas e ameaças à segurança interna dos Estados, levando assim à criação de estruturas de cooperação nas áreas da segurança e da criminalidade, essencialmente assentes numa base informal, algumas das quais já existiam antes mesmo desta data.

Por outro lado, havia que enquadrar a livre circulação de bens e mercadorias, se não seria sempre uma liberdade condicionada e limitada, pois não permitia a liberdade de circulação de pessoas, e assim o mercado interno, que era o motor da construção europeia, carecia de ser complementado, noutra dimensão, política e de segurança, a qual o Acordo de Schengen procurou suplementar.

É também nesse sentido, que pouco tempo antes, em 1984 e 1985, tinham sido dados os primeiros passos para a criação dos Acordos de Schengen. Num primeiro momento, foi assinado (14 de junho de 1985) o Acordo de Schengen, relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, por parte da Bélgica, Alemanha, França, Luxem-

⁷⁴ Didier Bigo (Dir), *L'Europe...*, cit.

⁷⁵ Didier Bigo (Dir), *L'Europe...*, cit., pp. 16-18.

burgo e Países Baixos, a qual passou a ter um efeito *spillover* sobre as matérias de segurança interna e cooperação policial no plano europeu.

Criar estruturas europeias no campo da segurança europeia envolve diversos atores dos Estados-membros; além dos responsáveis e funcionários pelos organismos policiais, a nível político, envolve em geral três ministérios, assuntos internos/administração interna, justiça e negócios estrangeiros, em alguns países incluía o ministério da defesa nacional (França) ou o ministério do tesouro (Reino Unido), por exemplo⁷⁶. Situação que dificulta ainda mais a sua integração num quadro mais homogêneo.

Com as ameaças comuns do terrorismo e da criminalidade transfronteiriça, associados à livre circulação no espaço europeu, estas ganharam uma relevância maior. Países como a França, Bélgica, Espanha, Alemanha e Países Baixos, partilhavam da mesma visão, ou pelo menos do mesmo discurso público, da necessidade de coordenação à escala e da necessidade de harmonização das legislações e das políticas, sendo a Conferência de TREVI e, em menor medida o acordo de Schengen, os primeiros elementos concretos contributivos⁷⁷.

Com o Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht (1992), é institucionalizada a União Europeia, na qual as Comunidades Europeias são unificadas no I Pilar da UE, ficando todas as áreas económicas neste âmbito e sujeitas ao método comunitário. No II Pilar é criada a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e no III Pilar, a JAI, ambos sujeitos ao método intergovernamental.

Criava-se, assim, dentro da UE diferentes formas de decisão, conforme a política tratada. Nascia igualmente um fosso maior entre os Estados-membros e uma complexidade de vínculos na área da segurança interna. Por sua vez, a vertente de segurança interna, em parte devido ao Acordo Schengen, numa base formal, mas fora do acervo comunitário, continuava a desenvolver-se, sendo assinada a Convenção de Aplicação do referido acordo (19 de junho de 1990), entrando em vigor em 1995, a qual trouxe a supressão dos controlos nas fronteiras entre a Bélgica, a Alemanha, a França, o Luxemburgo, os Países Baixos,

⁷⁶ Didier Bigo (Dir), *L'Europe...*, cit., p. 19.

⁷⁷ Didier Bigo (Dir), *L'Europe...*, cit., pp. 17-18.

Espanha e Portugal; tendo em 1997 sido dados os primeiros passos no sentido do seu alargamento, a qual a Itália e a Áustria começam gradualmente a suprimir os controlos fronteiriços.

A construção desta componente da UE não está dissociada de todo o processo de construção europeia, bem pelo contrário, reflete o evoluir da construção europeia, é uma consequência dele e espelha, em certa medida, a complexidade global da União.

Nasciam assim, dentro da UE, diferentes formas de decisão, conforme a política tratada. Cria-se um fosso maior entre os Estados-membros e uma complexidade de vínculos na área da segurança interna que já vinham também do anterior.

Em Maastricht não resultou a comunitarização do campo da segurança interna, mas a sua abertura a novas possibilidades, e pode-se pensar que os trabalhos dos vários grupos são, assim, acelerados⁷⁸.

No início da década de 90, na Europa das polícias, a simples justaposição de sistemas que defendem ciosamente a sua independência, e uma polícia europeia de tipo federal era uma ideia distante, pois existia uma solução mediana, que devia assentar num apelo a uma cooperação dinâmica⁷⁹.

Como afirmou Didier Bigo “but this dream of global security is not an accurate picture of reality”⁸⁰. Com efeito, importa compreender as conceções da segurança, as suas metamorfoses, e como a segurança interna se autonomiza, depois de a segurança ter sido paradoxalmente desintegrada em si mesma.

Os sociólogos, os políticos e os historiadores⁸¹, após o fim da guerra fria, começaram a preocupar-se com as questões da segurança interna, nomeadamente com as migrações internacionais, criminologia, a análise comparada das polícias, e colocam o acento tónico sobre a trans-

⁷⁸ Didier Bigo (Dir.), *L'Europe de la Sécurité Intérieure ...*, cit., p. 55.

⁷⁹ Catulle. “La coopération policière européenne en pratique”, in Bigo, Didier (Dir.), *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Editions Complexe, Bruxelles, 1992, p. 142.

⁸⁰ Didier Bigo, “Internal and External...”, cit., p. 386.

⁸¹ Ver: Didier Bigo, *Polices en réseau: l'expérience européenne*, Press de Sciences Po, Paris, 1996.

formação das maneiras de assegurar a segurança, e sobre o interface entre segurança interna e externa⁸².

Para Cristina Montalvão Sarmento⁸³, “a segurança é um estado de espírito que permite a abertura da mente concentrada na resolução de problemas, na sua solução e antecipação”. Dizendo por isso respeito, segundo António Sousa Lara, “à defesa externa do Estado e à garantia da ordem, a nível interno”⁸⁴. Destarte, “não é a segurança que produz a ação. No campo estratégico, a segurança não representa nenhum modo de ação”⁸⁵. Todavia, a segurança interna, na sua definição normativo-jurídica é definida como uma “atividade”, dado que ela terá de representar “ação”, para poder conferir segurança.

Nessa medida, “a segurança, e em particular a segurança interna, pelo seu lado, depende das conceções de Estado. Esquece-se muitas vezes que a segurança está na base fundamental histórica do Estado. A emergência histórica do Estado moderno, desde Maquiavel, depende da capacidade do poder de assegurar a segurança, numa simbiótica relação com o espaço⁸⁶, com a sua delimitação física e com a capacidade de manter a ordem fundada na legitimidade do poder, sobre o conjunto dos indivíduos que habitam nele”⁸⁷.

⁸² Ver: Didier Bigo, “Internal and External, ..., cit.. Magnus Ekengren, “The interface of external and internal security in the EU and in Nordic policies”, in, E. Kirchner and J. Sterling, *EU Security Governance*, Manchester University Press, Manchester, 2007.

⁸³ Cristina Montalvão Sarmento, *Política e Segurança...*, cit., p. 12.

⁸⁴ António de Sousa Lara, *A Grande Mentira, Ensaio sobre a Ideologia e o Estado*, Hugin, Lisboa, 2004.

⁸⁵ António Horta Fernandes, *Acolher...*, cit., p. 68.

⁸⁶ “O espaço de segurança refere-se a uma série de acontecimentos possíveis e aleatórios e à sua inserção num quadro de governação”: Michel Foucault, *Security, Territory and Population*, Palgrave, Basingstoke, 2007, p. 12. *Cit.*, Maria Militão Ferreira Pereira, “A Política Externa Europeia Como um Dispositivo de Segurança” in C.G. Costa; M.F. Ferreira; M.J. Pereira e A.M. Soares, *A União Europeia como Actor Global: Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*, ISCSP, Lisboa, 2009, p. 177. “Um espaço no seio do qual é estabelecida uma articulação circular entre efeitos e causas (...) este efeito de circulação de efeitos e causas constitui o princípio de racionalização do ‘meio’”: Michel Foucault, *Security...*, cit., p. 21. *Cit.*, Maria Militão Ferreira Pereira, “A Política Externa...”, cit., p. 177.

⁸⁷ Cristina Montalvão Sarmento, *Política e Segurança...*, cit., p. 16.

Essa “simbiótica relação com o espaço” e a “sua delimitação física” no âmbito da União foi alterada progressivamente, após o Ato Único Europeu, com a criação de um espaço de livre circulação, e mais tarde com o Tratado de Maastricht, revisto em Amesterdão e Nice; posteriormente unificado pelo Tratado de Lisboa, com a incorporação do Acordo de Schengen (1995) no acervo comunitário, essas *linhas* divisórias foram sendo atenuadas, e *novos espaços* surgiram.

Os Estados deixaram de visualizar a segurança interna dentro apenas das suas fronteiras. Sendo que à medida que se definem as fronteiras externas da União e se fortalecem, as fronteiras internas dentro do espaço comunitário diluem-se. Dando assim a entender que esse é o reflexo ou reflete a mudança de modelo político da União.

Sobre as questões de espaço e segurança, Foucault evidencia a indissolubilidade entre segurança e territorialidade⁸⁸. Nessa linha, “os ‘dispositivos de segurança’ têm como objetivo organizar e planejar um espaço, individualizando-o e autonomizando-o”⁸⁹. A segurança deixou de ter por base apenas a questão territorial de um Estado, e passou a colocar o acento tônico na segurança das populações, de forma a poder legitimar esta mudança.

No campo das políticas públicas de segurança, estas “surgem como discursos elaborados pelas elites políticas. As elites retiram da esfera política alguns elementos essenciais às identidades sociais legitimadoras – auto legitimadores da sociedade – em ordem a produzir discursos que sejam geradores de expectativas de segurança para a sociedade, porquanto só essa legitimidade dá suporte às estruturas de poder”⁹⁰.

Os discursos⁹¹ sobre a segurança na realidade podem consistir em discursos de insegurança, que visam criar *preocupações* e problemas,

⁸⁸ Michel Foucault, *Security...*, cit..

⁸⁹ Maria Militão Ferreira Pereira, “A Política Externa...”, cit., p. 177.

⁹⁰ Cristina Montalvão Sarmiento, *Política e Segurança...*, cit., p. 136.

⁹¹ “Um determinado discurso pode surgir quer como um programa de uma instituição, quer, inversamente, como um elemento que permite justificar e tornar visível uma determinada prática ou funcionar como uma reinterpretação secundária de tal prática, conferindo-lhe acesso a um novo campo de racionalidade”: Michel Foucault, *Security...*, cit., p. 299. Cit., Maria Militão Ferreira Pereira, “A Política Externa...”, cit., p. 171.

em vez de garantir proteção imediata, para posteriormente e muitas vezes serem aplicadas medidas de excecionalidade. Cria-se assim um discurso de insegurança, de forma a “insécuriser pour sécuriser, sécuriser en insécurisant”⁹². Os discursos de securitização⁹³ são eles mesmos, por vezes, uma ameaça à ordem pública, e são *como a história do ovo e da galinha*, sendo difícil saber qual originou qual⁹⁴.

Existe uma “fixação do espetáculo político” das questões de segurança, e estas constituem uma gestão simbólica das preocupações, medos (reais ou não) que derivam da mudança social internacional atual⁹⁵.

Na linha do defendido por Cristina Montalvão Sarmento, “a ‘segurança’ passa a ser entendida como *um conjunto particular de discursos e práticas históricas baseadas em entendimentos institucionalmente partilhados*, o que coloca novos desafios”⁹⁶. A construção da insegurança está intimamente ligada a mecanismos de construção discursiva, sendo por isso que autores da Escola de Copenhaga como Buzan⁹⁷ analisaram a securitização como um ato discursivo.

Contestando essa posição, António Horta Fernandes sustenta que “a securitização não só não traria mais segurança, pelo contrário, como minaria a confiança nos alicerces das comunidades políticas democráticas”⁹⁸, na medida em que “securitizar implica medidas de exceção, racionais publicamente não escrutinados e trazer à imediação da política”⁹⁹.

Os orçamentos governamentais impõem os primeiros limites aos discursos de securitização. Os limites da segurança são todos os dias

⁹² Didier Bigo, “Comment douter de la sécurité ?”. *Culture & Conflits*, n.º 1241, Janvier-février, 2003, p. 39.

⁹³ “Diferentes discursos sobre o perigo circulam em torno de diferentes objetos de segurança, de forma a justificar diversas tecnologias governamentais e racionalidades políticas”: Dillon, 2007, p. 10. Apud., Maria Militão Ferreira Pereira, “A Política Externa...”, cit., p. 181.

⁹⁴ Didier Bigo, “Comment...”, cit., pp. 32-42.

⁹⁵ Didier Bigo, “Comment douter...”, cit., p. 39.

⁹⁶ Cristina Montalvão Sarmento, *Política e Segurança...*, cit., p. 63.

⁹⁷ Berry Buzan, Øle Weaver and Jaap Wilde, *Security...*, cit..

⁹⁸ António Horta Fernandes, *Acolher...*, cit., p. 69.

⁹⁹ António Horta Fernandes, *Acolher...*, cit., p. 69.

colocados em prática, sendo também confrontados com resistências a todos os momentos, de todos os atores, sem exceção¹⁰⁰.

A securitização passa também pela definição de estratégias de constituição e de difusão de fontes de segurança e insegurança, e nessa lógica, da confiança e do medo. Consequentemente, a insegurança passa a ser vista como um cenário comum e como um princípio de racionalização da ação política¹⁰¹.

Na atualidade, na senda de Pascoal Boniface, o mundo nem é unipolar, nem multipolar, é globalizado¹⁰². A sociedade está cada vez mais organizada em rede, sendo difícil determinar onde está o centro. Isto é, saber onde estão as Sedes de poder¹⁰³ – “quem manda”, uma das dimensões do poder, a par da forma e da ideologia, que Adriano Moreira¹⁰⁴ definiu.

A “globalização da insegurança” na linha de Didier Bigo, fruto da propagação da ligação às narrativas modernas do terrorismo e das suas consequências, levou a uma distinção e confusão obsoleta entre guerra, defesa, crime, investigação policial, segurança interna, ordem. Com efeito, coloca-se em causa o papel soberano do Estado, de não ser capaz de garantir um dos seus fins – a sua segurança e das populações, levando-o a ter de cooperar internacionalmente para se sentir seguro dentro das suas fronteiras, e assim tentar reduzir o sentimento de insegurança das populações¹⁰⁵.

No que respeita ao conceito de segurança interna, surge com uma roupagem de um “acontecer-fazer e não apenas como um estado ou

¹⁰⁰ Didier Bigo, “Comment douter... cit..

¹⁰¹ Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the European Union*, Routledge, Milton Park, 2006. Apud., Maria Militão Ferreira Pereira, “A Política Externa ..., cit., p. 188.

¹⁰² Pascoal Boniface, Boniface, Pascal, *Comprendre le Monde*. Armand Colin, Paris, 2010, p. 8.

¹⁰³ “O exercício do poder não é um facto bruto, uma realidade institucional, nem uma estrutura fixa ou volátil (...) é um processo gradual, variável, capaz de se ajustar ao nível organizacional e instrumental”: Foucault, 2001, p. 1059. Apud., Maria Militão Ferreira Pereira, “A Política Externa ..., cit., p. 175).

¹⁰⁴ Adriano Moreira, *Ciência Política*. 7.^aed, Almedina: Coimbra, 2003.

¹⁰⁵ Didier Bigo, “Internal and External..., cit., p. 389.

condição”¹⁰⁶. Horta Fernandes sustenta esta posição tendo por base que um ator só está seguro quando realmente estiver a realizar de forma desejada os objetivos a que se propunha, sejam eles quais forem, e não apenas quando já estivessem realizados¹⁰⁷.

De acordo com Guzzini Stefano, o encontro entre os estudos estratégicos e os estudos da paz desenvolvidos em Copenhaga dá origem a um novo entendimento de segurança: “a segurança *é* o que a segurança *faz*, pelo que ‘falar segurança’ não deve ser entendido como um ato inocente”¹⁰⁸.

Para Cristina Montalvão Sarmento “a procura de ordem fundamenta a constituição das comunidades políticas e está na essência da sua segurança”¹⁰⁹. Por outro lado, considerou a mesma autora que “a segurança ‘externa’ consagrou-se em matrizes diametralmente opostos à segurança ‘interna’, gerando, no seio do conceito, a sua própria divisão. Esta desmultiplicação do conceito e da ideia de segurança está hoje posta em questão”¹¹⁰.

A própria UE, através do Tratado de Maastricht, vinca ainda mais essa divisão, quer dadas as diferentes perceções e posições dos Estados-membros, quer por reflexos ainda do fim da guerra fria, então recente.

Se a inscrição das questões de segurança foram inovadoras no Tratado de Maastricht, porém, a emergência destas deu-se de forma separada, ao consagrar uma política de segurança e de ação externa num pilar, e de segurança interna noutra¹¹¹, apesar de ambas estarem sujeitas às mesmas regras – o método intergovernamental.

Esta divisão foi sendo aprofundada à medida que algumas das políticas de segurança interna evoluem para uma matriz supranacio-

¹⁰⁶ António Horta Fernandes, *Acolher...*, cit., p. 71.

¹⁰⁷ António Horta Fernandes, *Acolher...*, ..., cit., pp. 71 e ss.

¹⁰⁸ Guzzini Stefano, “A história dual da securitização”, in André Barrinha e Maria Raquel Freire (Org.), *Segurança...*, cit., p. 16.

¹⁰⁹ Cristina Montalvão Sarmento, *Política e Segurança...*, cit., p. 53.

¹¹⁰ Cristina Montalvão Sarmento, *Política e Segurança...*, cit., p. 60.

¹¹¹ Didier Bigo, “L’Europe de la Sécurité Intérieure”, in Didier Bigo (Dir.), *L’Europe des polices et de la Sécurité Intérieure*, Editions complexes, Paris, 1992, pp. 13-94.

nal, e a vertente externa da segurança da União, continua com uma natureza intergovernamental.

É do “senso comum” a retórica semântica por vezes usada de desordem internacional, de Estados falhados ou que estes falharam na realização da sua segurança, de forma a legitimar a necessidade de uma segurança mais global¹¹².

De acordo com Didier Bigo, a interpenetração da segurança interna e externa não corresponde em nada a um aumento das ameaças da época contemporânea, ela é um “*abaissement du seuil d’acceptabilité de l’autre*”, uma forma de gerar insegurança no quotidiano pelos profissionais da segurança e uma forma de elevar a força das lógicas de ação policial¹¹³.

No espaço europeu, a externalização da segurança serve como fonte de legitimação para a elaboração de políticas que invocam a proteção contra ameaças localizadas no exterior como o seu principal objetivo¹¹⁴. Esse tipo de prática discursiva ficou evidenciado por exemplo nas palavras do ex-Ministro da Administração Interna a “dimensão externa da segurança interna é, cada vez mais, imposta por um conjunto vasto e inovador de ameaças que não conhecem fronteiras nem limites territoriais”¹¹⁵.

Gradualmente, a segurança interna estende-se geograficamente, e encontra pontos comuns com a segurança externa, esta em plena retração e reconfiguração¹¹⁶. O aprofundamento das matérias de segurança interna gerou uma europeização da mesma, que começou fora do quadro comunitário e político, numa base informal e técnica, e assente num cariz bilateral.

¹¹² Didier Bigo, “Internal and External...”, cit.

¹¹³ Didier Bigo, “L’Europe...”, cit., p. 85.

¹¹⁴ Stetter, 2004, p. 726. Apud., Maria Militão Ferreira Pereira, “A Política Externa ...”, cit., p. 186.

¹¹⁵ Rui Pereira, (2009). Conferência “*Liberdade e Segurança*”. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MAI/Intervencoes/Pages/20090511_MAI_Int_Seguranca_Liberdade.aspx, [consultado em 02-11-2009].

¹¹⁶ Didier Bigo, “L’Europe...”, cit., pp. 26 e ss.

Na atual/futura *Estratégia de Segurança Interna da União*¹¹⁷ e na *Agenda Europeia de Segurança*, da Comissão Europeia¹¹⁸, é notório o acento tônico colocado nesta confluência entre segurança interna/externa, a qual encontra campo empírico não apenas nos tradicionais exemplos do terrorismo, mas alagara-se a outras áreas, como seja a criminalidade organizada transnacional, a cibercriminalidade, a questão das migrações, a que os recentes acontecimentos no mediterrâneo trouxeram para a ordem do dia, uma problemática já há muito detetada.

Esta europeização tanto se desenvolve com a criação de grupos setoriais especializados em segurança interna, os oficiais de ligação, os acordos de cooperação devido aos fenómenos migratórios e do asilo, criando assim tanto uma europeização destas matérias, como uma “perturbação” na delimitação clássica entre segurança interna e externa¹¹⁹.

Contudo, a europeização não se impõe por si, dado que os Estados procuram através de acordos bilaterais resolver, por vezes, problemas transfronteiriços. A europeização é uma estratégia política de alguns governos, resultado de uma relação de forças internas a nível europeu. A mesma não é o produto de um *spillover* funcional, segundo alguns autores¹²⁰.

Aliás, como exemplificou Luc Rudolph e Chirstophe Souleze, nem o 11 de setembro em Nova Iorque, nem o 11 de março em Madrid, permitiram avanços de segurança concretos, não sendo capazes de se unir/federar suficientemente para aceitar dispositivos policiais transnacionais, para os Estados não abdicarem de prerrogativas nacionais¹²¹.

Na atualidade, a UE voltou a uma espécie de ponto de partida original dos Estados, ao considerar a segurança como holística e una, na qual “o primeiro documento a explorar a ‘doutrina da segurança’ da UE confirmou essa tendência compreensiva: o conceito de segurança holístico, interdependência das ameaças (ameaças dinâmicas/’threat

¹¹⁷ Comissão Europeia, *Relatório...*, cit.

¹¹⁸ Comissão Europeia, *Agenda Europeia de Segurança...*, cit.

¹¹⁹ Didier Bigo, “L’Europe...”, cit., p. 56.

¹²⁰ Didier Bigo, “L’Europe...”, cit., p. 77-78.

¹²¹ Luc Rudolph e Chirstophe Souleze. *Les Stratégies de la Sécurité 2002-2007*. PUF, Paris, 2007, p. 62.

multiplier’) nexu entre segurança e desenvolvimento, ligação entre as dimensões interna e externa da segurança”¹²². Procurou-se assim unir estas componentes de segurança, tendo sido a mesma instituição que as separou.

Este contínuo de segurança possibilita a transferência de conceitos entre áreas diferenciadas de ação política, nomeadamente áreas da segurança interna e áreas da segurança internacional¹²³.

Para Didier Bigo, a constituição de um contínuo de segurança inclui o controlo das fronteiras e da imigração dentro das atividades policiais da luta contra o crime, não é uma resposta natural às transformações da criminalidade, onde o crime e imigração necessariamente se confundem. O contínuo de segurança que emerge destas conexões é de facto um contínuo de ameaças arbitrariamente definidas¹²⁴.

Assim, a fusão da segurança interna e externa não é o resultado do ascender de uma ameaça global, ou pelo menos não só, mas também depende de evoluções estruturais das diferentes instituições relacionadas com a segurança, e as suas relações com os atores políticos¹²⁵. É também nessa linha que temos de entender a evolução da segurança interna na UE.

Neste âmbito, a noção de segurança interna a nível europeu é forjada de uma configuração política e de segurança, pouco a pouco ajustada ao controlo do crime, ao controlo da imigração e das fronteiras¹²⁶.

A segurança passou a ser vista cada vez mais como global, consequentemente, os líderes dos pequenos Estados têm de confiar mais nas informações que lhes são partilhadas/fornecidas pelos outros Estados¹²⁷. Nessa medida, para um pequeno Estado¹²⁸ a melhor forma de se

¹²² Apud. Ana Paula Brandão, “O Tratado..., cit., p. 53.

¹²³ Jef Huysmans, *The Politics...*, cit., p. 4. Cit. Maria Militão Ferreira Pereira, “A Política Externa, ..., cit., p. 190.

¹²⁴ Didier Bigo, “L’Europe..., cit., pp. 13 e ss.

¹²⁵ Didier Bigo, “Internal and External..., cit.

¹²⁶ Didier Bigo, “L’Europe..., cit., p. 13 e ss.

¹²⁷ Didier Bigo, “Internal and External..., cit.

¹²⁸ É através de organizações como a UE que pequenos países, como Portugal, conseguem prosseguir a sua política externa e dar-lhe visibilidade internacional, como demonstrou: Reinaldo Saraiva Hermenegildo, *A Política Externa...*, cit.. Reinaldo Saraiva Hermenegildo, *As Presidências...*, cit..

salvaguardar é participar na segurança das organizações internacionais, segundo uma visão liberal, ou numa visão institucionalista.

Ana Paula Brandão e Luís Lobo-Fernandes consideram que “há, no entanto, um aspeto que ‘unifica’ as duas perspetivas ora discutidas: enquanto alguns processos de decisão são eminentemente inter-governamentais, as suas resultantes são supranacionais no sentido neofuncionalista”¹²⁹, nomeadamente nas matérias de segurança.

De acordo com o entendimento de Hoffmann, a Comunidade Europeia era uma *forma* de regenerar e adaptar o Estado-nação aos dilemas do mundo contemporâneo. Salienta ainda que, desde pelo menos o Acto Único Europeu, verifica-se um estilo de tomada de decisão supranacional, baseada em compromissos e interesses comuns, apesar de a ênfase ser colocada nas negociações intergovernamentais que antecedem as tomadas de decisão¹³⁰.

Como referiu Ana Paula Brandão, tendo por base Emanuel Adler e Michael Barnett (1998), a UE demonstrou ser possível, embora numa dimensão regional, e contrariamente ao ceticismo realista, realizar “a ideia de que os atores podem partilhar valores, normas e símbolos que formam a identidade social, e levam a múltiplas interações em inúmeras esferas que refletem interesses de longo prazo, difundem reciprocidade e confiança”¹³¹.

Conclusões

Regra geral, a prática política e técnica evolui mais rápido do que a teoria e a formalização jurídica. As instâncias europeias no domínio da segurança interna desenvolveram-se primeiro numa base informal e fora do quadro comunitário, para depois passarem para uma natureza formal e comunitária.

¹²⁹ Ana Paula Brandão e Luís Lobo-Fernandes. *O modelo político da UE: da ambiguidade construtiva à via neo-federal*, Universidade do Minho, Braga, 2001, p. 8.

¹³⁰ Luís Lobo-Fernandes e Isabel Camisão. *Construir a Europa – O processo de integração entre a teoria e a história*, Principia, Cascais, 2005.

¹³¹ Ana Paula Brandão, “O Tratado...”, cit., p. 52.

Depois de integradas no quadro jurídico da UE, algumas matérias são tratadas no âmbito intergovernamental, outras no quadro comunitário, e outras ainda possuem uma natureza mista. Existem Estados que pertencem à UE, e não participam em algumas das suas políticas¹³², outros não pertencem e participam¹³³.

Políticas de uma determinada área dependem de outras, de outra área, cuja natureza é diferente. Matérias que estão atualmente no ELSJ, dependem também, pelo menos em parte, da Comissão, sendo esta inclusive o principal motor destes assuntos, como se comprova pelos recentes documentos publicados.

De acordo com o realçado por Nuno Piçarra, este espaço confirma a dualidade de bases jurídicas em que se baseia, e que relevam de lógicas contrastantes: de um lado, a supranacional ou comunitária, prevista pelo Tratado de Roma para as políticas de fronteiras, visto, asilo e imigração (Título IV da Parte III), e de outro lado, a intergovernamental, preconizada no TUE (Título VI), para a cooperação policial, cooperação judiciária penal e a harmonização das leis dos Estados-membros, constituindo o ELSJ uma das doze áreas de competência partilhada¹³⁴.

Se houve área que foi progredindo de forma gradual e discreta na UE foram as matérias da justiça e dos assuntos internos, rebatizada com o Tratado de Lisboa em ELSJ. Se a vertente económica é parte essencial da UE, aquela que ocupa a maior parte das discussões, quer políticas quer académicas, o ex-designado segundo Pilar era aquele em que se sentia que a União devia e tinha de ser mais ativa. Já o atual ELSJ foi evoluindo gradualmente, quer dentro, quer fora, do quadro jurídico comunitário.

No plano europeu estas matérias da segurança interna e da justiça têm contribuído para aproximar a nível nacional as pastas, ainda separadas em alguns Estados, da administração interna e da justiça. Uma das configurações atuais do Conselho da União é precisamente

¹³² Reino Unido, Dinamarca e Irlanda nos Acordos de Schengen.

¹³³ Suíça e Noruega.

¹³⁴ Nuno Piçarra, “A União Europeia Enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: Alguns Desenvolvimentos Recentes”, in Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira (Coord.), *Estudos de Direito e Segurança*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 320.

nestas duas áreas, assistimos assim ao processo de integração europeu e a uma europeização destas matérias de cima para baixo (*top-down*).

No âmbito das matérias de segurança e defesa, por vezes, assistimos a uma inversão de desejo de desempenho de papéis, as Polícias querem participar em missões fora do território nacional; as Forças Armadas querem ter missões no âmbito da segurança interna¹³⁵. No plano internacional, criam-se organizações e agrupamentos policiais e militares¹³⁶, com diferentes estatutos e diferentes alcances. Porém, apesar do debate em curso e do momento, devemos ter especial cuidado na forma como empregamos cada um dos corpos referidos.

Conceitos como os de soberania, fronteira, territorialidade, nos seus sentidos clássicos, deixaram de figurar com a mesma relevância na prática política, dado o evoluir das dinâmicas funcionais e de poder na, e, dentro da União¹³⁷.

Surgem novos atores de segurança, novas agências¹³⁸ dentro da UE, organismos dentro do espaço europeu, dos quais alguns pertencem aos Estados-membros da UE, e outros que não fazem parte da União, pelo menos numa primeira fase¹³⁹.

As fronteiras da segurança ontem, hoje e amanhã tendem a não coincidir, o que origina reestruturações na forma de garantir a segurança (quem e como), implicando uma maior coordenação em todos os níveis. É também por estas razões que cada vez mais se tem falado em *multi-level governance* da Segurança.

Na linha do pensamento de Didier Bigo o conceito de segurança interna reflete essa evolução globalizante e permite conceber sobre a

¹³⁵ Ver sobre o repensar do “edifício policial”, nomeadamente as controvérsias acerca a *militarização* das atividades policiais e da *policialização* das Forças Armadas, especialmente em contexto internacional: Felix Heiduk, “Rethinking ‘policebuilding’”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 50 (1), 2015, pp. 69-86.

¹³⁶ A título de exemplo, temos no seio da UE a EUROPOL e os Battlegroups. Fora do quadro da União, mas constituída por Estados da UE, a Eurogendforce.

¹³⁷ Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “Estado e Soberania: Que Paradigma?”, *Revista Militar*, N.º 2451, abril, 2006. Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “Interesse Nacional e Soberania no plano europeu: Ainda são compatíveis?”, *Revista Militar*, n.º 4, abril, 2012.

¹³⁸ A título de exemplo: Agência Marítima Europeia e a Frontex.

¹³⁹ Por exemplo o Acordo de Schengen.

forma de um *continuum* as atividades de prevenção e de repressão da criminalidade (luta antiterrorista e contra o tráfico de droga), de uma parte; e de outra, as atividades de repressão da imigração clandestina, o controlo e os caminhos dos requerentes de asilo político, que eram anteriormente atividades compartimentadas¹⁴⁰.

Enquanto andávamos centrados na questão grega e ucraniana, a qual vieram demonstrar mais uma vez a incapacidade da UE em fazer frente a este tipo de situações já bastante complexas, uma do foro interno e da consolidação da sua vertente monetária-financeira; outra de carácter externo no seu vizinho próximo, surge uma questão que se situa entre esses dois planos e que os cruza, sobrepondo-os com outro plano, o dos interesses dos Estados-membros.

Os recentes acontecimentos que ocorreram no mediterrâneo trouxeram o debate das questões de segurança da União na sua vertente externa e interna, os seus limites, as respostas, como estas se deviam coordenar, e no fundo trouxeram a questão do acervo Schengen.

Destes acontecimentos podemos retirar algumas conclusões prévias:

- a impreparação da UE para fazer frente a este tipo de situações, quer do ponto de vista político, quer operacional;
- por regra e de forma global, a resposta assentou na vertente operacional, procurando dar uma resposta reativa e rápida à situação;
- esta última apesar de fundamental e urgente, acaba por ser incompleta, pois é instituída com o objetivos de resposta imediata para “estancar um problema” que é necessário resolver;
- carece de uma resposta sustentada numa linha política orientadora para este tipo de situações, mas enquadrada num quadro global mais amplo que enforme uma política de segurança da UE.

Na União as respostas e as políticas são por norma construídas num complexo equilíbrio entre os diferentes Estados e do bloco destes com as instituições europeias, sobretudo a Comissão. Acrescido, por vezes,

¹⁴⁰ Didier Bigo, “L’Europe...”, cit., pp. 32-33.

dos desejos das populações imigrantes, que são também eles legítimos, o de procurar um futuro melhor, prospero e seguro.

A União tem de encontrar uma situação de equilíbrio para as questões de segurança, enquadradas na política externa e de migrações da UE, uma vez que é inevitável a entrada de cidadãos “estrangeiros” no espaço Schengen, por uma questão de necessidade mão-de-obra jovem, de equilíbrio da pirâmide etária, de sustentabilidade económica e da segurança social, e dos princípios de uma União livre, aberta e inclusiva.

É praticamente inevitável que a UE tem de permitir a entrada de cidadãos “estrangeiros”, pelas razões que expusemos, embora não se cinjam apenas a estas. Contudo, esta deve ser controlada, e não *ad hoc*, possivelmente estabelecendo quotas de entrada, e políticas integrativas no espaço da UE. Por outro lado, torna-se necessário ter mecanismos de resposta ao nível da segurança, quer operacionais, quer políticos.

Esta é uma questão que espelha de forma clara a (inter) ligação entre a segurança interna e externa da UE, sendo o acervo Schengen uma ferramenta essencial nesta ambivalência. Esta situação “choca” num problema central, a maioria das competências nesta matéria estão sediadas na Comissão e sujeitas ao método comunitário/supranacional, enquanto os mecanismos de resposta estão nos Estados-membros, e sobre a alçada do método intergovernamental.

Como referiu Nuno Severiano Teixeira (2015) em entrevista/comentário recente à RTP, acerca desta matéria, e na qual reside o problema fundamental desta temática “quem quer não pode, e quem pode não quer”. Ou seja, a Comissão parece querer, mas não pode; os Estados-membros podem, mas (alguns) não querem.

Estas políticas evoluíram sobretudo assentes numa base reativa e devido ao surgimento de alguns acontecimentos com carácter extraordinário. Mas como as questões de segurança, também possuem uma vertente pragmática, operacional e operacionalizável, cabendo aos responsáveis pela mesma sobretudo no plano político a decisão de escolher as melhores (ou possíveis) políticas; aos polícias, o papel de as exercer com competência e informar o nível político da sua exequibilidade; aos académicos, em especial, mas sem esquecer os sentimentos dos anteriores, cabe-lhe estudar, problematizar o fenómeno do ponto

de vista analítico e de acordo com as regras científicas, propor sempre que possível soluções, pois a mais-valia da “academia” é tornar os seus estudos consequentes e úteis para o cidadão.

Destarte, a nível nacional, apresentamos um conjunto iniciativas/ações que poderão contribuir para uma melhoria do sistema de segurança interna:

- desenvolvimento de um conjunto de estudos sobre estas temáticas, coordenados ao nível do Sistema de Segurança Interna (SSI), em conjunto com as Forças e Serviços Segurança e as Universidades;
- reforço do papel do Secretário-geral do SSI no que toca à componente externa da segurança interna, nomeadamente ao nível da EUROPOL, CEPOL, formação, projetos de investigação;
- análise e estudo profundo da futura ESI, analisando qual deve e pode ser a melhor resposta de Portugal para a formação do quadro europeu de segurança interna, no âmbito do ELSJ;
- impulsionar a criação e desenvolvimento gradual de capacidades e meios no âmbito do acervo Schengen/ELSJ, nomeadamente as Guardas de Fronteira/Guarda Costeira da União;
- à semelhança do que foi feito para a GNR¹⁴¹, cada instituição proceder a estudos de forma a alinhar a sua ação com a futura ESI.

Em suma, podemos afirmar que a União tem muitos documentos com a designação de “estratégia”, mas dificilmente tem uma Estratégia, e muito menos um pensamento estratégico coerente e lógico.

¹⁴¹ Reinaldo Saraiva Hermenegildo, António Marcelino da Silva, Jorge Costa, Pedro Barrete, João Gonçalves e Carlos Queiroz, “A Futura Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (2015-2020) e o papel da GNR”, *Revista de Ciências Militares*, vol. III, n.º 2, 2015.

Controlo externo da atividade policial¹

External oversight of police activity

RICARDO FILIPE DA SILVA CORTINHAS²

Resumo: A actividade policial, nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da Resolução 690 (79) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (“Declaração sobre a Polícia”), tem como grande objectivo a defesa da legalidade e a segurança dos cidadãos, objectivo esse que prossegue nos exactos termos e limites da lei.

A polícia cumpre e faz cumprir a lei, com os meios e do modo que a lei determina. E a lei, num Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, e no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais só pode estar ao serviço das pessoas e dos seus direitos.

Em Fevereiro de 1996, Portugal implementou a Inspecção-Geral da Administração Interna (IGAI), com o objectivo de exercer um controlo externo e eficaz da actuação policial tendo em vista a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, dos direitos humanos, e à alteração qualitativa na relação polícia/cidadão.

O reforço do controlo institucional da legalidade da actuação dos agentes policiais, quer pelo incremento da exigência interna, quer pela actuação permanente da IGAI, de forma firme, mas também pedagógica e construtiva, tem um papel vital na consolidação de Forças de Segurança modernas e cada vez mais ao serviço dos cidadãos.

Para a elaboração deste trabalho recorreu-se à pesquisa documental, procurando-se num enquadramento teórico, abordar o conceito de Polícia, tanto no sentido funcional como institucional, e descrever os fins e os limites da atividade policial.

¹ Entregue: 3.11.2015; aprovado: 15.12.2015.

² Capitão da GNR e Mestre em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Por outro lado, procura-se definir os tipos de controlo existentes, nomeadamente no que à atividade policial diz respeito, caracterizando-se as diversas formas e instituições que efetuam o controlo externo da atividade policial.

Conclui-se então pela importância da atividade policial ser sujeita a um controlo rigoroso, através de instâncias que exercem efectivamente esse controlo, contribuindo para a construção de um sentimento de confiança nas forças policiais e para a desmistificação do sentimento de impunidade que ainda existia em relação às forças de segurança.

Palavras-Chave: *Atividade Policial, Controlo, Polícia, Direitos, Cidadãos, Confiança.*

Abstract: The police activity, under the Constitution of the Portuguese Republic (CPR) and Resolution 690 (79) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (“Declaration on the Police”), has as main objective the defense of legality and public safety, an objective pursued in the exact terms and limits of the law.

Police complies with and enforces the law, with the means and the way the law requires. And the law, in a democratic state, based on popular sovereignty and respect for fundamental rights and freedoms, can only be of service to people and their rights.

In February 1996, Portugal has implemented the Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI), in order to practice external and effective control of police activity with a view to the protection of fundamental rights of citizens, human rights, and the qualitative change in relation police / citizen.

The strengthening of institutional control of the legality of the conduct of police officers either by increasing domestic demand, or by permanent action of IGAI, firmly, but also educational and constructive, has a vital role in the consolidation of modern security forces and increasingly serving the citizen.

To prepare this work it was used documentary research, looking in a theoretical framework, addressing the concept of Police, both in functional and institutional sense, and describe the purpose and limits of police activity.

On the other hand, attempt to define the types of control, particularly with regard to police activity, featuring up the various forms and institutions that carry out external control of police activity.

It was concluded the importance of police activity is subject to strict control by instances actually exercising such control, contributing to building a sense of trust in the police force and to demystify the sense of impunity that still existed in relation to the security forces.

Key words: *Police Activity, Control, Police, Rights, Citizens, Reliability.*

Introdução

Portugal reassumiu, no dia 25 de Abril de 1974, de pleno direito, o seu papel e o seu lugar no contexto das nações democráticas, assumindo-se como um Estado de Direito Democrático e como uma República baseada na dignidade da pessoa humana.

A polícia é um serviço público do Estado e, de acordo com o artigo 272.º, n.º 1 da CRP, tem como missão “*defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos*”.

O desrespeito da lei e dos direitos fundamentais dos cidadãos pelas Polícias, ainda que não constitua uma prática comum, são um problema pois são praticados por quem devia cumprir e fazer cumprir a lei, existindo em todas as forças policiais de qualquer Estado e, por muita formação ou controlo que exista, é muitíssimo difícil extinguir por completo acções ou comportamentos excessivos.

Os regimes democráticos pressupõem não só a escolha dos governantes pelo povo como também a existência de instrumentos constitucionais e infra – constitucionais de controlo do exercício do poder.

Com vista a melhorar a eficácia da atividade policial, a diminuir erros e falhas naquela atividade, e a corrigir e reduzir, eliminando se possível, os abusos e infracções cometidos por elementos da polícia, é importante existirem mecanismos que permitam à sociedade e aos cidadãos controlar a polícia.

O objetivo deste trabalho é caracterizar os mecanismos de controlo externo da atividade policial, nomeadamente o papel desempenhado pela Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI).

Para tal aspiração, o trabalho foi organizado de forma a, numa primeira parte, ser clarificado o conceito de “*Polícia*”, nomeadamente no seu sentido funcional e institucional.

Numa segunda fase, tentar-se-á definir o conceito de “*Atividade Policial*” e caracterizar os fins e limites daquela atividade.

Numa terceira fase proceder-se-á à definição do conceito de “*Controlo*” e descrever-se-á os diferentes tipos de controlo da atividade policial existentes.

Numa quarta fase, apresentar-se-á como é efectuado o controlo externo da actividade policial propriamente dita e quem tem responsabilidades neste tipo de controlo.

Por fim, serão seleccionadas as principais conclusões, que procurarão realçar os principais aspetos abordados ao longo do presente trabalho.

1. Conceito de Polícia

A existência, a organização e o modo de funcionamento da polícia têm vindo a suscitar cada vez mais contestação, discussão e debate por todo o lado (Alves, 2008, p. 35).

A polícia, enquanto função e, sobretudo, concretizada em organismos oficiais é bem visível, mas nem por isso deixa de ser mal conhecida (Alves, 2008, p. 35).

O termo polícia tem a sua origem etimológica no termo grego *politeía*, que, por seu turno, deriva de *polis*, que no grego significa cidade. Desta podemos fazer a ponte para a origem da palavra polícia, isto porque o sentido desta palavra nasce associado à preservação da ordem e na protecção da polis grega (Cidade-Estado).

Com Aristóteles e Platão surgem duas novas realidades: de um lado, a polícia como conjunto de leis e regulamentos que respeitam à administração geral da cidade, tendo a ver com a ordem pública, a moralidade, a salubridade, os aprovisionamentos; por outro lado, a polícia como atividade organizada dos “guardas da lei” encarregados de fazer respeitar a regulamentação (Alves, 2008, p. 36).

Os romanos latinizaram a ideia de “*politeia*” e fizeram surgir a designação de “*politia*”, acrescentando-lhe noções importantes como a de soberania e de poder que se exercem concretamente através de ação administrativa, judicial e policial.

O conceito de Polícia deve o seu sentido moderno ao surgimento do francês *police*, introduzido a partir do século XIX.

Segundo Carlos Alves (2008, p. 35), nos estados democráticos modernos, a presença da polícia é muitas vezes indesejada e pode tornar-se inquietante, o que faz com que os cidadãos encarem a polícia com alguma ambiguidade e procurem perceber “o que é a polícia?”.

Numa primeira aproximação, de carácter geral, podemos constatar que se trata de uma forma especial de ação colectiva organizada, que adota modelos funcionais característicos da administração pública e, muitas vezes, das organizações militares, e que desempenha papel de relevo na vida política das sociedades, uma vez que procura garantir a Ordem Pública e sem esta dificilmente se mantém o Estado (Alves, 2008, p. 35).

Polícia, em sentido lato, é a atividade essencialmente preventiva das violações da lei (Alves, 2008, p. 36).

Historicamente, e segundo Carlos Alves (2008), o conceito de polícia foi entendido em Portugal como:

- “*Aquela parte da Administração que tem por objecto a manutenção da ordem pública e a segurança individual*” (1861);
- “*O cuidado incessante da autoridade e seus agentes pela execução fiel das leis, pela manutenção da ordem, pela segurança da liberdade, da propriedade e da tranquilidade de todos os cidadãos*” (1881).

A partir da análise dos autores que têm vindo a debruçar-se sobre o conceito de polícia, é possível considerar a existência de duas perspectivas distintas: uma perspectiva funcional ou material e uma perspectiva orgânica ou institucional.

Como refere Catarina Sarmento e Castro (1999), entre nós, “o conceito de polícia é encarado em diferentes perspectivas: na perspectiva da actividade material de polícia, que pressupõe uma finalidade própria, distinta das demais formas de actividade administrativa que concorrem para a satisfação do interesse público; e num sentido orgânico ou institucional, enquanto conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia”.

Catarina Sarmento e Castro (1999) afirma ainda que a “*doutrina tradicional portuguesa construiu um conceito de polícia apoiado em dois diferentes perfis: o perfil funcional, considerando a polícia a actividade administrativa que se exerce mediante a imposição de restrições aos direitos dos particulares, incluindo, se necessário, o uso da força, e*

o perfil material, que já destacava a necessidade de afastar os perigos para os interesses sociais gerais”.

Na perspectiva funcional ou material, polícia é uma actividade. Na perspectiva orgânica ou institucional, polícia é um serviço ou organismo público (Silva, 2004, p. 44).

Independentemente da perspectiva conceptual apresentada, considera-se que toda a polícia é administrativa em virtude da inserção de uma norma constitucional a ela referente – art. 272.º da CRP – no âmbito do título relativo à Administração Pública, sendo que aquele artigo define as funções e os limites da atuação da polícia (Silva, 2001, p. 60).

Assim, no Artigo 272.º da CRP, encontra-se o texto que se passa a transcrever:

1. *“A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos;*
2. *As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário;*
3. *A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;*
4. *A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional”.*

1.1. Polícia em Sentido Orgânico ou Institucional

Como refere Catarina Sarmento e Castro (1999, cit. por Valente, 2014), de entre as diferentes perspectivas com que a doutrina portuguesa encara o conceito de polícia, desponta um sentido orgânico ou institucional, *“enquanto conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia”*, ou como definiu SÉRVULO CORREIA (1994, cit. por Valente, 2014), *“todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma actividade policial”*.

Segundo os Professores J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (cit. por Correia, 1994), o conceito orgânico de polícia define-se como sendo “*o conjunto de órgãos e institutos encarregados da actividade de polícia*”.

Assim, as definições apresentadas para a polícia em sentido orgânico ou institucional apontam sempre para as figuras das autoridades e serviços de polícia.

1.2. Polícia em Sentido Material ou Funcional

O Professor Marcello Caetano inseriu e tratou o tema “Polícia” no âmbito do Direito Administrativo, apresentando uma definição de polícia apoiado num sentido material e funcional.

Assim, Marcello Caetano considera a polícia como “*o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir*” (Caetano, 1994, p. 1150).

Já o Professor Sérvulo Correia considera a polícia como a “*actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlem condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham a ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica*” (Correia, 1994).

Segundo João Raposo (2006, cit. por Valente, 2014), polícia em sentido material ou funcional são “*os actos jurídicos e as operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas – as autoridades policiais, e respectivos agentes de execução, com vista a prevenir ocorrências de situações danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícitas*”.

Numa visão mais ampla de polícia em sentido funcional, Paulo Cavaco define-a como “*a actividade administrativa específica e destinada, na relação que estabelecem as autoridades e serviços de polícia*

com os particulares, a garantir e prevenir a defesa e legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, seja ela ablativa de direitos ou prestacional, tenha ela por base, respectivamente, um interesse público ou particular” (Cavaco, 2003).

Segundo Guedes Valente (2014), no sentido material ou funcional de polícia, esta pode promover medidas de índole policial (medidas de competência própria das polícias), as quais se podem sintetizar em três quadrantes:

- o primeiro quadrante, que está dentro da função de garantia de segurança interna consagrada no n.º 1 do artigo 272.º da CRP, encabeça as designadas medidas de polícia, que são ordenadas pela Autoridade de Polícia e promovidas pelos agentes policiais que lhe estão subordinados na função de comando e dependência hierárquica, e que podem ser medidas de polícia³ ou medidas especiais de polícia⁴;
- o segundo quadrante prende-se com a designada polícia de natureza administrativa que tem por inerência a competência para praticar medidas preventivas administrativas (por exemplo, a indicação numa via rodoviária de que está a decorrer uma fiscalização de velocidade por meio de radar), ou medidas cautelares administrativas (por exemplo, todas as diligências desenvolvidas pela polícia no âmbito do ilícito de ordenação social);
- o terceiro quadrante diz respeito à ideia de polícia de natureza judiciária, que pode aplicar por iniciativa própria medidas cautelares e de polícia⁵ previstas e tipificadas na legislação processual.

³ Artigo 28.º, n.º 1 e n.º 2 da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto (Lei de Segurança Interna).

⁴ Artigo 29.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto (Lei de Segurança Interna).

⁵ p.e. artigo 249.º, n.º 1, artigo 250.º, n.º 1 e artigo 251.º, n.º 1 do Código de Processo Penal.

2. Atividade Policial

2.1. *Enquadramento Conceptual*

O conceito de Atividade Policial pode ser definido como toda a acção policial que visa salvaguardar a manutenção da ordem pública, a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, sendo esta uma das tarefas fundamentais do Estado, de acordo com o artigo 9.º, alínea b), da CRP.

Como já se viu no capítulo anterior, no artigo 272.º, n.º 1, da CRP lê-se “*A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos*”. Assim, pode-se afirmar que a actividade policial, para além de prosseguir o interesse público, está subordinada primeiramente à Constituição da República Portuguesa e consequentemente aos restantes diplomas legais subjacentes, conforme apanágio de um verdadeiro Estado de Direito Democrático.

David Bayley (1990 cit. por Ribeiro, 2002) identifica três maneiras de descrever a atividade policial:

- a primeira através da observação daquilo que a polícia é designada para fazer (as atribuições dizem respeito à descrição organizacional do que as polícias fazem, como por exemplo patrulhas, investigação ou controlo de tráfego;
- a segunda leva em conta as situações com as quais ela tem de lidar (refere-se ao envolvimento da polícia com os crimes que estão a ocorrer, como por exemplo violência doméstica, acidentes de viação ou pessoas suspeitas;
- a terceira considera as ações que ela deve empreender ao lidar com as situações (ações executadas pela polícia como deter, advertir ou denunciar).

2.2. *Fins da Atividade Policial*

Como já foi referido anteriormente, a CRP dedica o seu artigo 272.º à polícia, sendo que o n.º 1 daquele artigo refere que a “*A polícia tem*

por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

Deste preceito, podem ser identificados três fins específicos para a atividade policial: o da defesa da legalidade democrática; o da garantia da segurança interna; e o da garantia dos direitos dos cidadãos.

Assim sendo, convém analisar cada um destes fins separadamente e de forma rigorosa, no sentido de perceber o seu alcance.

O Professor JORGE MIRANDA (1994, cit. por Cavaco, 2003), define legalidade democrática como “*a legalidade própria de um estado democrático, a conformidade dos actos normativos e não normativos do poder público com as leis constitucionais e ordinárias, fundadas no princípio da legalidade democrática (...) aprovadas por órgãos sufragados pela vontade popular*”.

Guedes Valente (2014) defende que o sentido do conceito “legalidade democrática” refere-se à garantia de respeito e cumprimento das leis em geral.

Se o Estado se funda na legalidade democrática, impõe-se que a Polícia, uma das faces da autoridade pública, esteja submetida à lei em geral, de acordo com o princípio da legalidade, assim como lhe cumpre a função de defender e garantir a legalidade democrática, isto é, defender todas as leis que dizem respeito à vida em sociedade (Valente, 2014, p. 138).

A Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto – Lei de Segurança Interna (LSI), no seu artigo 1.º, n.º 1, define segurança interna como “*a atividade 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*”.

Por “*segurança interna*” entende-se então a segurança das pessoas e dos bens no interior das fronteiras do Estado e implica uma actividade preventiva da criminalidade, contrapondo-se à segurança externa, a qual se identifica com a defesa nacional.

O Estado tem como tarefa fundamental a segurança interna, pois desta depende a integridade da legalidade democrática e o exercício dos

direitos dos cidadãos com qualidade de vida e bem-estar dentro dos princípios do Estado de direito democrático (Valente, 2014, p. 140).

A segurança interna é uma necessidade de natureza coletiva e individual de uma sociedade política e jurídica organizada que representa a natureza do Estado, atribuição das entidades públicas e privadas e função primordial ligada à Polícia (Valente, 2014, p. 141).

Assim, e segundo Valente (2014) a segurança interna, sendo uma necessidade coletiva e individual, assenta na soberania do povo e no respeito pela dignidade da pessoa humana.

O Estado defende os direitos pessoais, culturais, sociais e económicos das pessoas através da ação da Polícia, sendo que a segurança interna abarca a necessidade de realização desses mesmos direitos, o que se desenvolve dentro da função de prevenção da criminalidade, por força do n.º 3 do artigo 272.º da CRP (Valente, 2014, p. 142).

Outra das funções atribuídas à Polícia é a defesa e garantia dos direitos dos cidadãos.

Os Direitos que a Polícia deve defender e garantir não são limitados pela CRP, da mesma forma que não se encontram definidos os destinatários dessa defesa e garantia (Valente, 2014, p.149).

Assim, a Polícia deve defender e garantir todos os direitos (fundamentais pessoais, sociais, culturais, económicos e políticos), abrangendo todo o ser humano sem exceção nem discriminação (Valente, 2014, p. 149).

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993, cit. por Valente, 2014), à Polícia é imposta uma “*obrigação de proteção pública dos direitos fundamentais*”, sendo que essa obrigação recai sobre o Estado e preconiza uma proteção dos cidadãos face a agressões provenientes de terceiros mas também dos poderes públicos, defendendo-se assim os cidadãos e garantindo-lhes a liberdade de exercícios de direitos através da atividade policial.

Ainda segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993, cit. por Valente, 2014), a defesa e garantia dos direitos dos cidadãos é uma responsabilidade do Estado, sendo que este deve ter uma postura ativa para fazer valer esses direitos como elemento objetivo da sociedade, competindo à atividade policial a sua defesa e garantia.

2.3. Limites da Atividade Policial

A Polícia, e consequentemente a sua atividade, não possui um poder ilimitado nem arbitrário, estando a atividade policial balizada por diversos princípios constitucionais, princípios gerais do direito, leis formais, jurisprudência e doutrina.

Estando a Polícia enquadrada no Título IX – Administração Pública – da Parte III da CRP, tem de agir de acordo com os princípios gerais vinculativos da Administração Pública em Portugal, previstos nos artigos 266.º e seguintes da CRP, conjugados com os artigos 1.º, 3.º, 6.º, 9.º, do 12.º ao 23.º e do 24.º ao 79.º da CRP.

Assim, e de uma forma sucinta, passa-se a descrever os princípios que definem os limites da atividade policial:

- ✓ **Princípios da Legalidade e da Constitucionalidade:** a Polícia tem por função defender a legalidade democrática (artigo 272.º, n.º1 da CRP) e garantir o respeito e cumprimento das leis em geral, o que faz com que a sua atividade não possa afastar-se da legalidade que defende, pelo que a Polícia deve obediência à lei e à Constituição. Toda a atividade policial exige habilitação e conformidade legal, ou seja, os poderes de polícia devem ser concedidos por lei para cumprimento das tarefas e limites legalmente previstos.
- ✓ **Princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade:** este princípio encontra-se previsto no artigo 18.º, n.º 2, no artigo 266.º, n.º 2 e artigo 272.º, n.º 2, todos da CRP, e artigo 2.º, n.º 2 da LSI, e define que, no exercício das suas funções, a polícia deve adequar as medidas com o tipo de situação, utilizando apenas os meios estritamente necessários; este princípio comporta três corolários:
 - o princípio da adequação: a medida adotada para a realização do interesse público deve ser apropriada à prossecução do fim ou fins a ele subjacentes;
 - o princípio da exigibilidade ou da necessidade: o cidadão tem o direito à menor desvantagem possível, podendo exi-

gir-se prova de que para a obtenção de determinados fins, não era possível adoptar outro meio menos oneroso para o cidadão;

- o princípio da Proporcionalidade em sentido restrito: as medidas e os meios não devem causar danos que confrontados com os efeitos se revelem excessivos.
- ✓ **Princípio do respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos:** o respeito deste princípio pela Polícia surge do artigo 272.º, n.º 2 da CRP por se apresentar como função da Polícia a garantia dos direitos do cidadão, e por a Polícia se enquadrar na Administração Pública, no artigo 266.º, n.º 1 da CRP, cujos princípios enformadores deve respeitar e promover na sua atividade.
- ✓ **Princípio da prossecução do interesse público:** previsto no artigo 266.º, n.º 1 da CRP e no artigo 4.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), define que compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos; assim, sendo a Polícia parte integrante da administração pública, a sua atividade visa também a prossecução do interesse público.
- ✓ **Princípio da Boa-Fé:** previsto no artigo 266.º, n.º 2 da CRP e artigo 6.º do CPA, define que a atuação da polícia deve atender às expectativas e à confiança dos particulares, significando uma garantia à imprevisibilidade e ao não induzir ao erro do particular pela polícia, correspondendo à “*necessidade de criar um clima de confiança e previsibilidade no seio da Administração Pública*” (Valente, 2014, p. 194).
- ✓ **Princípio da Oportunidade da Atuação Policial:** embora não se encontre positivado na lei, faz parte da doutrina e enquadra-se como princípio estruturante do processo penal, sendo assim um princípio geral da atividade policial (Valente, 2014). Conduz a não atuação policial quando esta se demonstrar inadequada ou perigosa.
- ✓ **Princípio da Lealdade na atuação da Polícia:** princípio de natureza moral, que deve traduzir uma maneira de ser da investi-

gação e obtenção das provas em conformidade com o respeito dos direitos da pessoa e a dignidade da justiça (Valente, 2014, p.206).

- ✓ **Princípios da Igualdade e da Imparcialidade:** ambos previstos no artigo 266.º, n.º 2 da CRP, impõem que exista igualdade na aplicação do direito e que se deve tratar de forma irrepreensível e digna todos os cidadãos; a polícia deve assumir um comportamento uniforme para com todos os cidadãos, sem tomar partido por uns prejudicando outros, procurando-se proteger a isenção e objectividade da atividade policial.
- ✓ **Princípio da Justiça:** – previsto no artigo 262.º, n.º 2 da CRP, este princípio assinala a necessidade de a Administração pausar a sua actividade por certos critérios materiais ou de valor, constitucionalmente plasmados, tais como, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da efetividade dos direitos fundamentais, sem esquecer os princípios da igualdade e da proporcionalidade (Valente, 2014, p. 216 e 217).
- ✓ **Princípio da “Concordância Prática” na atuação da Polícia:** Concordância prática é um método que determina ao aplicador do direito a busca da conciliação de valores em conflito, mas sem abrir mão de nenhum deles, de tal maneira que a afirmação de um não implique na negação do outro, porque ambos deverão ser aplicados simultaneamente, ainda que no caso concreto se tenha que atenuar um deles para compatibilizá-lo ao outro. Nesse sentido, cabe à polícia conciliar as finalidades de sua atuação com o respeito da dignidade humana e com os direitos do infrator, devendo escolher aquela medida policial que minore o conflito entre dois ou mais princípios (Valente, 2014, p. 218-223).
- ✓ **Princípio da Liberdade:** a liberdade apresenta-se à Polícia como meta a defender e a alcançar, de acordo com o artigo 272.º da CRP, sendo então este princípio um conjunto de direitos que deve servir como meta para a polícia. Apresenta dois vetores: um negativo (que significa a liberdade do particular em face do poder estatal, poder este que jamais poderá restringir a liberdade sem fundamento, de forma gratuita), e outro positivo

(que reveste a defesa do cidadão contra agressões e ameaças dos demais membros da comunidade). representa, por um lado, a prevalência do princípio *in dubio pro libertate*, porque deve preencher o conteúdo da presunção de inocência e da libertação em caso de detenção ilegal, e, por outro lado, informa que a atuação da polícia deve se submeter à fiscalização e intervenção judicial a todo tempo (Valente, 2014, p.228).

3. Controlo da Atividade Policial

3.1. *Enquadramento Conceptual*

Segundo o dicionário da língua portuguesa, o termo controlo deriva do francês “contrôle”, que significa «verificação» (entenda-se, “*acção ou efeito de controlar, verificação, fiscalização ou revisão*”). Controlador é aquele que exerce a função de controlar, ou seja, a função de “*conferir, fiscalizar, orientar, inspeccionar, ou superintender*” (AAVV, 2008, p. 422).

Para Chiavenato (1999, p. 635), “controlo é a função administrativa que consiste em medir e corrigir o desempenho a fim de assegurar que os objetivos organizacionais e os planos estabelecidos para alcançá-los sejam realizados”.

Segundo Pereira (2004, p. 350), controlo também pode ser definido como o “*processo organizacional que assegura que os membros da organização se comportam de modo a que o propósito da organização, traduzido em objetivos, seja realizado*”.

Assim, e analisando as definições acima apresentadas, conclui-se que a definição do conceito “Controlo” abarca as ideias de verificação da atividade desenvolvida e de concretização dos objetivos propostos.

Segundo J.C. Monet (1993, cit. por Alves, 2008, p. 165), o termo controlo varia tendo em conta a realidade em que se insere: em França, evoca os controlos de tipo formal, hierárquicos, administrativos e judiciais, que visam sancionar; nos países anglo-saxões, a palavra controlo remete para duas figuras: a pilotagem da ação policial, a partir

do sistema político, e o inquérito sobre comportamentos individuais supostos desviantes, podendo resultar em sanções.

No entanto, e tendo em conta o âmbito do presente trabalho, a expressão “controlo da polícia” é frequentemente utilizada como sinónimo de mecanismos que assegurem uma certa transparência do funcionamento policial (Alves, 2008, p. 165).

4. Tipos de Controlo da Atividade Policial

São diversas as formas de controlo da atividade policial existentes, sendo que umas incidem sobre o funcionamento e a ação policiais considerados no conjunto, e outras sobre a conduta individual e isolada dos polícias.

A palavra controlo, à partida, pode significar fiscalização, verificação ou vigilância. Se a esta juntarmos a palavra externo ficamos com a expressão controlo externo, que pode significar vigilância exterior.

Mas para além do controlo externo existe ainda controlo interno da actividade policial, sendo a diferença entre os dois conceitos clara: o controlo externo é o acto de fiscalizar a partir do exterior, enquanto o controlo interno é o acto de fiscalizar a partir do interior.

Os mecanismos de controlo das instituições policiais variam muito entre países.

David Bayley (2006, cit. por Araújo, 2008) dividiu os mecanismos de controlo da atividade policial em quatro categorias:

- mecanismos de controlo externo-exclusivos: organizam-se entre aqueles que são subordinados ao governo e os que estão em instituições específicas fora dele (os que estão subordinados ao governo são exercidos pela autoridade administrativa, enquanto que nos segundos existem instituições regulamentadas fora do governo que atuam como elo entre a sociedade e o governo mas não possuem poderes formais de controlo;
- mecanismos de controlo externo-inclusivos: são exercidos através dos tribunais, do Poder Legislativo, dos partidos políticos e dos órgãos de comunicação social;

- mecanismos de controlo interno-explicitos: dizem respeito à capacidade da polícia em se autocontrolar, atuando diretamente na atividade policial, e depende da independência da instituição;
- mecanismos de controlo interno-implícitos: realizados indiretamente através da influência que exercem, no comportamento da polícia, a organização dos polícias em organizações representativas, a vocação de cada profissional para a carreira e a abrangência do contato dos polícias com a comunidade.

Por sua vez, J.M. Rico (1983, cit. por Alves, 2008) aponta como a distinção tipológica mais frequente a que distingue apenas controlo interno e controlo externo.

Para o Tribunal de Contas, e de acordo com o Manual de Auditoria e Procedimentos, a definição de controlo interno é a seguinte: *“O controlo interno é uma forma de organização que pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade no qual se insere”*.

A organização do controlo interno varia em função de factores como a dimensão e a natureza da entidade, o número de unidades operacionais e a sua dispersão geográfica ou distribuição espacial” (TC, 1999, p. 47).

Segundo Mateus (2004, cit. por Biscaia, 2008, p. 8), o controlo interno trata-se de uma forma de organização que tem como finalidade medir o grau de eficiência de todos os sistemas de controlo para se determinar o nível de confiança e consequentemente identificar eventuais deficiências de relevância que requeiram maior alcance para as provas a efectuar.

Pode-se ainda dizer que o controlo interno reporta-se ao conjunto de mecanismos utilizados no seio de uma instituição, para verificar como se encontram a ser desempenhadas as tarefas e se os objetivos propostos estão a ser alcançados com êxito (Alves, 2008).

No que diz respeito à atividade policial, e apesar de existirem diversas formas de evitar a má conduta policial, nomeadamente através de métodos apropriados de seleção e formação de pessoal,

reciclagens, directivas claras e mudanças frequentes, as sociedades democráticas exigem um sistema de controlo permanente (Alves, 2008, p. 165).

O controlo que uma organização policial pode exercer sobre os seus membros é a que oferece melhores garantias de eficácia, tendo em conta que uma polícia democrática tem de aceitar qualquer mecanismo de supervisão (sendo que tal aceitação é tanto mais fácil e completa quanto os polícias considerarem que o dito mecanismo de controlo é parte integrante do serviço), mas também porque a supervisão por parte de um organismo exterior à polícia dificilmente poderá ser mais eficaz do que os inúmeros níveis hierárquicos de controlo existentes no interior da própria organização (Alves, 2008, p. 166).

Loubet del Bayle (1992, cit. por Alves, 2008) define dois tipos de controlo interno sobre a polícia:

- O controlo informal: A autodisciplina dos agentes de polícia e a interiorização das normas implícitas e explícitas que regulam as suas atividades (importância da vocação profissional dos indivíduos como reforço desta autodisciplina; o sentido de utilidade social e o prestígio da função são favoráveis ao autocontrolo; e o papel do “exemplo” como matriz de comportamentos);
- O controlo interpessoal, exercido pelos colegas uns sobre os outros, dentro do grupo (processo básico de socialização, onde pesam as atitudes dominantes e as práticas correntes);
- O controlo institucional: a hierarquia deve exercer o controlo formal sobre a atividade dos que estão sob as suas ordens; a existência de um órgão interno especializado na inspeção é conveniente para controlar as ações individuais e colectivas, verificando a sua conformidade com as regras estabelecidas.

Como foi referido anteriormente, além do controlo interno existe o controlo externo, sendo este o acto de fiscalizar a partir do exterior.

As ações de polícia, numa sociedade democrática, devem ser alvo de controlo por parte dos poderes legislativo, executivo e judicial (Alves, 2008, p. 167).

A atividade policial rege-se pelo princípio da legalidade, isto é, a atuação das polícias deve estar em conformidade com as leis, sendo que estas estabelecem os limites da atividade policial.

Segundo Pereira (2005), o controlo externo pode ser dividido em dois tipos de controlo, nomeadamente, o controlo externo direto e o controlo externo indirecto:

- O controlo externo direto é o controlo formal exercido pelas instâncias com competência e meios físicos, humanos e materiais próprios para o fazerem, como a Inspeção-Geral da Administração Interna, através da instauração e instrução de processos de averiguações, inquéritos ou disciplinares;
- O controlo externo indirecto visa essencialmente o acompanhamento do desenrolar do processo, quando este é instruído pelas próprias instituições.

No que concerne a uma instituição policial, o controlo externo é aquele cuja realização é levada a cabo por entidades externas à instituição (Alves, 2008).

5. Controlo Externo da Atividade Policial

Portugal reassumiu, no dia 25 de Abril de 1974, de pleno direito, o seu papel e o seu lugar no contexto das nações democráticas, assumindo-se como um Estado de Direito Democrático e como uma República baseada na dignidade da pessoa humana.

Da polícia espera-se a defesa da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos. Na prossecução destes objectivos, esta desenvolve um conjunto de acções que englobam e compõem a actividade policial, que visa a prevenção e a reparação de danos. É no desenrolar destas acções que surgem os problemas. Contudo, o que os cidadãos não podem aceitar é a benevolência com que estes assuntos eram tratados no passado. Por esta razão, os Estados de Direito Democrático têm vindo a exercer uma preocupação efectiva, na abordagem às violações dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos pelos membros das polícias.

Tal como acontece em qualquer outro organismo administrativo do Estado, numa sociedade democrática, as ações da polícia devem ser alvo de controlo, seja ele exercido pelo poder legislativo, executivo ou judicial (Alves, 2008, p. 167).

Na prossecução de um serviço policial de excelência, Portugal implementou em 1995 por Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, o qual viria a ser sucessivamente alterado pelos decretos-lei n.º 154/96, 31 de Agosto, e 3/99, de 4 de Janeiro, a Inspeção-Geral da Administração Interna, uma instância para exercer o controlo externo da actividade policial.

Não obstante, existem ainda, como instâncias de controlo externo para garantir a legalidade e a defesa dos direitos fundamentais, os Tribunais, as Comissões Parlamentares de Inquérito, o Provedor de Justiça, os meios de comunicação sociais e os cidadãos, que de uma forma não tão centralizada na actividade policial, também são importantes para o seu controlo externo.

5.1. *Tribunais*

Estes órgãos de soberania são independentes do poder político, responsáveis pela justiça e pela defesa dos “*interesses legalmente protegidos dos cidadãos, por reprimir a violação da legalidade democrática e por dirimir os conflitos de interesses públicos e privados*”, de acordo com o artigo 202.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

A actividade policial é um acto administrativo que se subordina ao ordenamento jurídico, logo sujeita-se ao controlo pelo Poder Judiciário, ou seja, pelos Tribunais.

O poder judicial, na sua essência, é constituído por duas magistraturas: a magistratura do Ministério Público (MP) e a magistratura Judicial.

O artigo 219.º, n.º 1 da CRP refere que compete ao MP “(...) *representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, (...) participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal, orientada pelo princípio da legalidade democrática.*”. Assim, compete ao MP o exercício exclu-

sivo da ação penal, mesmo sendo as forças de segurança a realizar as diligências de investigação.

Por outro lado, o Código de Processo Penal (CPP), no seu artigo 53.º, n.º 2, define as competências do MP, entre as quais se destacam: receber as denúncias, as queixas e as participações e apreciar o seguimento a dar-lhes; dirigir o inquérito; deduzir acusação; interpor recursos; promover a execução das penas e das medidas de segurança.

Além das competências que atribui ao MP, o CPP realça a dependência dos Órgãos de Polícia Criminal (OPC's) em relação ao MP (por exemplo, o artigo 242.º do CPP obriga as Polícias a dar conhecimento de todas as notícias de crimes ao MP).

Assim, o MP possui um dever geral de vigilância sobre as actividades policiais, mas apenas sobre as que estão relacionadas com a ação penal (Alves, 2008, p. 168).

No que diz respeito à magistratura Judicial, os Tribunais Judiciais e o Juízes assumem um papel importante no controlo das condutas dos agentes policiais (Alves, 2008, p. 168).

Para M. Mourice Boujal, citado por Pereira (2008), “*o controlo deve versar sobre os meios utilizados pela polícia e a sua adequação aos motivos que estiveram na sua utilização*”. Ou seja, os Tribunais Judiciais são a única instância com competência para avaliar e julgar os meios utilizados pelas forças de segurança no desenvolvimento da sua actividade policial, sendo que apenas os tribunais Judiciais podem avaliar e julgar a adequação dos meios de polícia às circunstâncias e o respeito pelo princípio da proporcionalidade.

Assim, os Tribunais têm um papel importante no controlo externo da actividade policial, pois favorecem os comportamentos conformes com a lei e sancionam aqueles que se desviam dos modelos instituídos (Alves, 2008, p.168).

5.2. Controlo Parlamentar

O artigo 1.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares, aprovado pela Lei n.º 5/93, de 1 de Março, posteriormente alterada pela Lei n.º 126/97, de 10 de Dezembro e pela Lei n.º 15/2007, de 3 de

Abril, refere que “os *inquéritos parlamentares têm por função vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração.*”

As Comissões Parlamentares de Inquérito estão consagradas no artigo 178.º da CRP, sendo que no n.º 3 daquele artigo é atribuída àquelas comissões a responsabilidade de apreciar as petições que são dirigidas à Assembleia da República, desde que seja de interesse público e de duração limitada.

Os instrumentos de controlo parlamentar da actividade administrativa são múltiplos e variados: perguntas ao governo; petições, reclamações e queixas da iniciativa dos cidadãos (com exame em comissão e debate no plenário); debates de políticas e de casos nas comissões permanentes, nomeadamente a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias; inquéritos parlamentares; debates com a presença do governo sobre questões de interesse público actual e urgente; interpelações dos grupos parlamentares (duas por cada grupo e sessão legislativa); etc...

Eis toda uma panóplia de instrumentos que podem ser usados para controlo de casos e de actividades das autoridades e agentes das forças de segurança ou de polícia. E de facto frequentemente passam por aí denúncias de desrespeito dos direitos dos cidadãos pelos agentes e autoridade policiais. Mas a sua eficácia depende quase sempre de factores meramente políticos e ocasionais.

As comissões parlamentares de inquérito são então uma instância de controlo externo da actividade policial, sendo um instrumento do Poder Legislativo para fiscalizar o Poder Executivo, através das comissões de inquérito.

5.3. Provedor de Justiça

O *Ombudsman*, figura de origem escandinava, inspirador da instituição “Provedor de Justiça” em Portugal, procura proteger os cidadãos contra os abusos da Administração (Alves, 2008, p. 168).

O Provedor de Justiça foi introduzido em Portugal ainda antes da Constituição de 1976, surgindo por via do Decreto-Lei n.º 212/75,

de 21 de Abril, inspirado, por seu turno, num Plano de Acção do Ministério da Justiça aprovado em Conselho de Ministros no dia 20 de Setembro de 1974.

O Provedor de Justiça é eleito pela Assembleia da República, configurando uma entidade totalmente independente do Poder Executivo, como resulta da conjugação do n.º 1 e do n.º 4 do artigo 1.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

A instituição “Provedor de Justiça” mereceu consagração constitucional e encontra-se hoje consagrado no artigo 23.º da CRP, inserido na matéria dos direitos e deveres fundamentais, tendo o n.º 1 daquele artigo a seguinte redacção: *“Os cidadãos podem apresentar queixas por acções ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças.”*

No entanto, os artigos 4.º e 24.º, n.º 1 do Estatuto do Provedor de Justiça, conferem-lhe uma importante capacidade de actuação por iniciativa própria, isto é, independente de queixa, com base nos factos que, por qualquer meio, cheguem ao seu conhecimento.

Seja qual for o caso, nos termos da Constituição e da lei, a matriz estruturante da actuação do Provedor de Justiça passa sempre pela defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos.

A função do Provedor de Justiça abrange a defesa dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos no domínio da actividade dos poderes públicos – nomeadamente, no âmbito da administração pública central, regional e local, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas e dos concessionários de serviços públicos ou da exploração de bens do domínio público (artigos 1.º e 2.º do Estatuto do Provedor de Justiça).

Como acima se viu, todos os cidadãos têm o direito de dirigir a este órgão independente do Estado queixas por acções e omissões de quaisquer poderes públicos, de acordo com o artigo 23.º, n.º 1 da CRP e artigo 3.º do Estatuto do Provedor de Justiça, incluindo-se aqui naturalmente os agentes e as autoridades de segurança. Por isso o con-

trolo externo sobre as forças de segurança também cabe nas tarefas do Provedor de Justiça.

5.4. Inspeção Geral da Administração Interna

O XII Governo Constitucional, no desenvolvimento das suas ações governativas, foi confrontado com situações de excessos do exercício do poder por membros das forças de segurança que, no decurso da sua ação, vinham a pôr em causa os direitos fundamentais dos cidadãos, como a ofensa à integridade física, o uso injustificado da arma de fogo, entre outras situações, o que levou ao alerta de organizações internacionais, como a Convenção para a Prevenção da Tortura.

Perante estes acontecimentos, o XIII Governo Constitucional Português, em cumprimento do seu programa de acção governativa, no ponto II – Administração Interna, 2 – Segurança dos Cidadãos, na alínea K), fez a seguinte citação:

“Implementação de soluções institucionais e procedimentos tendentes a assegurar na área da Administração Interna, um controlo mais eficaz da observância da legalidade, da defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos e da reintegração da legalidade violada”. (DAR, II Série – A – N.º 2, p. 27, de 8 de Novembro de 1995)

Assim, a IGAI foi criada pelo Decreto – Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, o qual viria a ser alterado pelos Decretos – Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto, e n.º 3/99, de 4 de Janeiro, sendo que a implementação efetiva da IGAI só viria a ocorrer em 26 de Fevereiro de 1996, iniciando-se do ponto zero.

De acordo com o diploma legal que a criou, a IGAI correspondeu, no âmbito da Administração Interna e da atividade da segurança interna à “...*necessidade premente de o Ministério ser dotado de um serviço de inspeção e fiscalização especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadãos e para uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar nas situações de maior relevância social*”. (Decreto-Lei n.º 227/95, 11 de Setembro)

O Decreto – Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto, exprime que “*considera o Governo que se trata de um serviço da maior importância para a defesa dos direitos dos cidadãos e potenciador da dignificação das entidades policiais, inserível na política governamental de maior e melhor segurança para as populações*”. (DAR, I SÉRIE-A, n.º 202, p. 2882, de 31 de Agosto de 1996).

A IGAI trata-se de uma inspecção de alto nível, com autonomia técnica e administrativa, e com orçamento próprio, conforme se pode constatar no artigo 1.º, n.º 1 e n.º 2, da Lei Orgânica da IGAI:

«Artigo 1.º

Natureza

1 — *A Inspecção-Geral da Administração Interna (IGAI) é um serviço central de inspecção, fiscalização e apoio técnico do Ministério da Administração Interna (MAI), dotado de autonomia técnica e administrativa, que funciona na directa dependência do Ministro.*

2 — *Para todos os efeitos não exceptacionados neste diploma, a IGAI é caracterizada como inspecção de alto nível e o pessoal dirigente e de inspecção que o integra constitui um corpo especial sujeito a regime próprio.»*

Relativamente ao seu âmbito de atuação, a IGAI tem sede em Lisboa e desenvolve a sua atividade em todo o território nacional, abrangendo os serviços directamente dependentes ou tutelados pelo MAI, os governos civis e as entidades que exerçam atividades de segurança privada, como prevê o artigo 2.º, n.º 1 e n.º 2, do mesmo diploma legal.

Quanto às competências (em geral), pode-se ler, no artigo 3.º n.º 1, que à IGAI compete velar pelo cumprimento das leis e dos regulamentos, tendo em vista o bom funcionamento dos serviços tutelados pelo Ministro, a defesa dos legítimos interesses dos cidadãos, a salvaguarda do interesse público e a reintegração da legalidade violada como vimos.

Já o n.º 2 do mesmo artigo dispõe que, no âmbito da sua ação inspetiva, fiscalizadora e investigatória, compete à IGAI, em especial:

- a realização de ações inspetivas: – através de inspeções ordinárias e extraordinárias. Estas ações têm por objecto a verifica-

ção do cumprimento das disposições legais e regulamentares, das instituições superiores, dos programas e planos aprovados pelos serviços inspecionados. Trata-se efetivamente de uma fiscalização sobre os atos praticados, previsto no artigo 3.º n.º 2 alíneas a) e b);

- a realização de ações fiscalizadoras – a IGAI fiscaliza o funcionamento das organizações que desempenham atividades de segurança privada. Processam-se por fiscalização no local, com ou sem aviso prévio, previsto na alínea c) do mesmo artigo;
- a realização de ações investigatórias – a IGAI tem competência para apreciar queixas, reclamações e denúncias apresentadas em virtude de eventuais violações da legalidade e em consequência destas efetua inquéritos, sindicâncias, peritagens e a instauração de processos de averiguações e de processos disciplinares que forem determinados pelo Ministro da Administração Interna, como está previsto nas alíneas d), e), e g);
- e a instauração de processos de averiguações, previsto na alínea f) do mesmo diploma legal.

A IGAI, no desempenho da sua missão, respeita diversos direitos fundamentais que estão contemplados na sua Lei Orgânica, nomeadamente no artigo 4.º – Princípios Fundamentais, sendo que da análise daquele artigo conclui-se que no exercício das suas competências compete à IGAI:

- o respeito pela Constituição, pela lei, defesa da legalidade democrática e pelos direitos fundamentais dos cidadãos, previsto no n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma legal;
- pelo n.º 2 daquele artigo conclui-se que no decurso das funções investigatórias, nomeadamente, na instrução dos processos de sindicância, de inquérito e disciplinares, exige-se que a atuação da IGAI assente no princípio da legalidade e norteie-se por critérios de rigorosa objetividade;
- à IGAI não lhe é permitido interferir no desenvolvimento da atuação operacional das forças e serviços de segurança, competindo-lhe contudo, averiguar a forma como a mesma se

desenrola, bem como as respetivas consequências sempre que for julgado conveniente, de acordo com o n.º 3 do artigo supra referido.

A IGAI é dirigida por um Inspetor – Geral, coadjuvado por dois Sub-inspetores Gerais, e dispõe de um departamento de assuntos internos para observação e controlo do seu funcionamento, dependendo do respetivo director do Inspetor-Geral.

Na sua estrutura orgânica, a IGAI dispõe de um serviço de inspeção e fiscalização, composto por elementos recrutados em comissão de serviço, na Administração Pública, provenientes das mais variadas áreas do conhecimento relacionado com atividades inspetivas, de investigação criminal, jurídicas, de administração pública e de comando e direcção no âmbito das forças de segurança.

Este quadro de inspetores não faz carreira profissional na IGAI, desempenhando funções, em comissão de serviço, sob proposta do Inspetor-Geral de nomeação do Ministro da Tutela.

Assim, só o Ministro pode nomear os inspetores mas sempre sob proposta do Inspetor-Geral, o que leva a um modelo em que os inspetores respondem perante o Inspetor-Geral pelo seu trabalho e são da sua confiança, este responde perante o Ministro que o nomeou em despacho conjunto com o Primeiro-Ministro, e o Ministro responde perante o Parlamento. (Maximiano, 2005)

A IGAI dispõe ainda de um Núcleo de Apoio Técnico, constituído também por elementos de várias áreas do conhecimento, como sejam o direito, a linguística, a antropologia e a sociologia e ainda de uma repartição administrativa e de apoio geral.

A intervenção da IGAI é altamente seletiva, pelo que faz diretamente os processos de maior gravidade, maus tratos policiais, tortura, ofensas corporais e morte de cidadãos, e controla, de forma muito próxima, as situações menos graves, cujos processos são efectuados no interior das polícias (Maximiano, 2005).

A IGAI tem ainda competência para estudo e propostas tendentes à melhoria da qualidade da ação policial e de apoio técnico ao Ministro, em especial no que diz respeito às respostas a dar a pedidos de esclarecimento feitos pelas organizações nacionais e internacionais

de defesa e proteção de Direitos do Homem, em especial à Amnistia Internacional e ao Comité para a Tortura do Conselho da Europa, de acordo com o artigo 3.º, n.º 3, al. a) e b) da Lei Orgânica da IGAI.

Por outro lado, e de acordo com o artigo 3.º, al. h) da Lei Orgânica da IGAI, esta não tem competência para a investigação criminal, devendo participar de imediato à Procuradoria-Geral da República as situações que detete e que possam constituir crime, devendo colaborar com os órgãos da investigação criminal na obtenção das provas, sempre que solicitada.

Importa fazer referência que, quando a IGAI intervém numa investigação disciplinar por determinação própria ou ministerial, a competência investigatória e decisória que pertence à polícia de que é oriundo o agente investigado passa de imediato e exclusivamente para a IGAI, no que se refere à investigação e proposta de decisão, e para o Ministro da Administração Interna no que se refere à decisão (Maximiano, 2005).

Assim, está-se perante um procedimento totalmente externo à força policial, que se revela eficaz e altamente credibilizado na opinião pública e nos “media” (Maximiano, 2005).

De seguida, serão apresentados alguns dados estatísticos recolhidos junto da IGAI e em vários Relatórios de Actividade que são elaborados anualmente pela mesma, procurando-se demonstrar alguma da atividade desenvolvida por aquela Inspeção.

Limitou-se esta análise ao controlo direto realizado pela IGAI, que é efetuado quando se afiguram infrações mais graves e que desde logo são encaminhadas para a IGAI, como o ferimento ou a morte de um cidadão em consequência do uso da arma de fogo. Quando se verificam situações consideradas graves ou é instaurado um processo de averiguações, ou um inquérito ou um processo disciplinar.

Quanto aos processos de averiguações, desde 1997 até 2014, foram instaurados 326, numa média de 18,1 processos por ano.

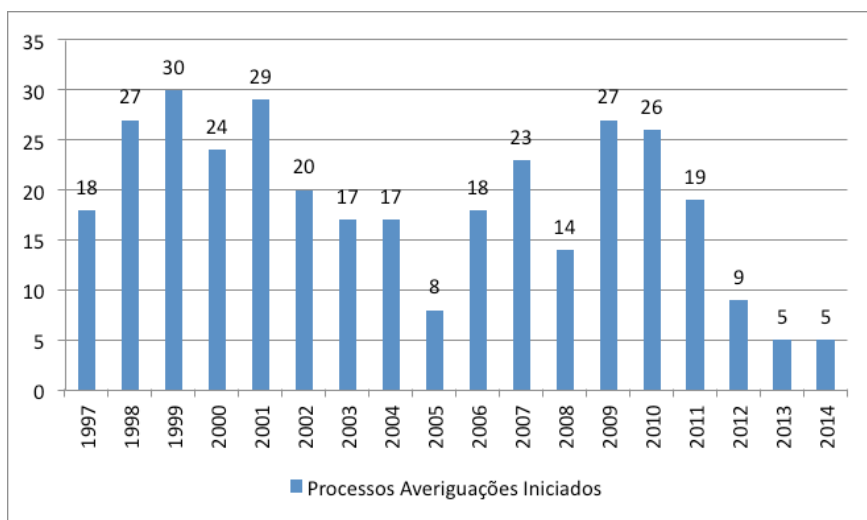


Gráfico 1 - Relação de processos de averiguações instaurados anualmente

Fonte: IGAI, 2015

Relativamente aos processos de inquérito, desde 1997 até 2014, foram instaurados 268, numa média de 14,9 processos por ano.

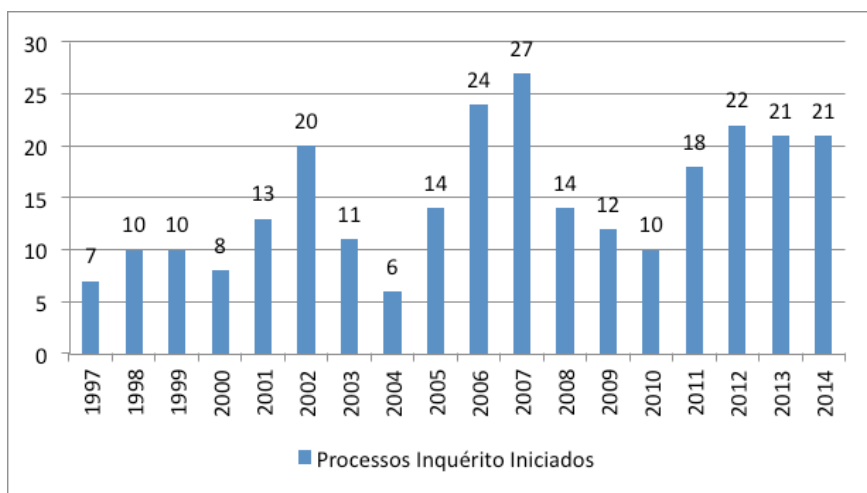


Gráfico 2 - Relação dos processos de inquérito instaurados anualmente

Fonte: IGAI, 2015

Relativamente aos processos disciplinares, desde 1997 até 2014, foram instaurados 325, numa média de 18,1 processos por ano, tendo destes processos resultado 36 punições (de acordo com os dados que foi possível obter).

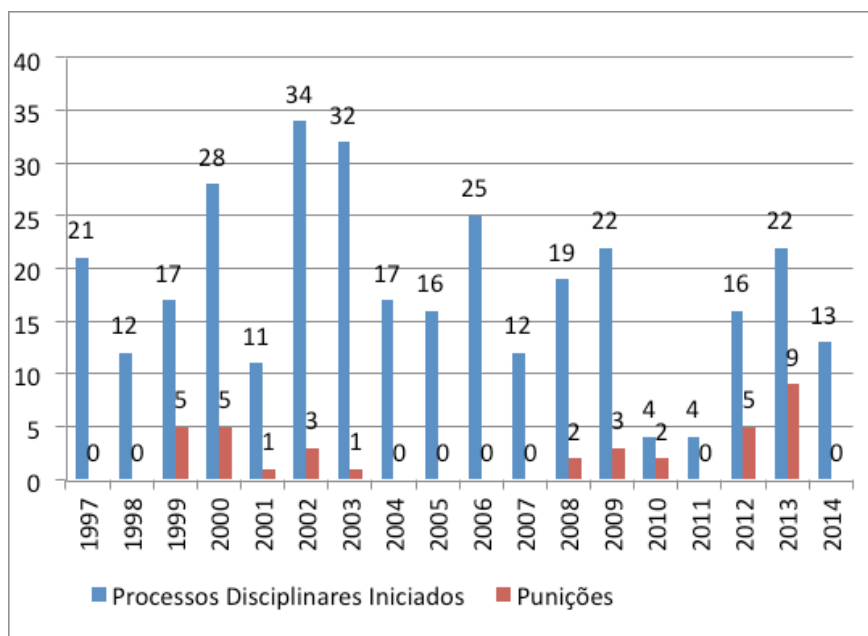


Gráfico 3 – Relação de Processos Disciplinares instaurados anualmente

Fonte: IGAI, 2015

No âmbito da atividade de controlo desenvolvida pela IGAI, que tem por finalidade velar pelo cumprimento das leis e regulamentos, tendo em vista o bom funcionamento dos serviços tutelados pelo MAI, foram realizadas 1908 inspeções sem aviso prévio em instalações das forças de segurança, desde 1997 até 2014, numa média de 112,2 inspeções por ano (relativamente ao ano de 1998 não foi possível obter dados).

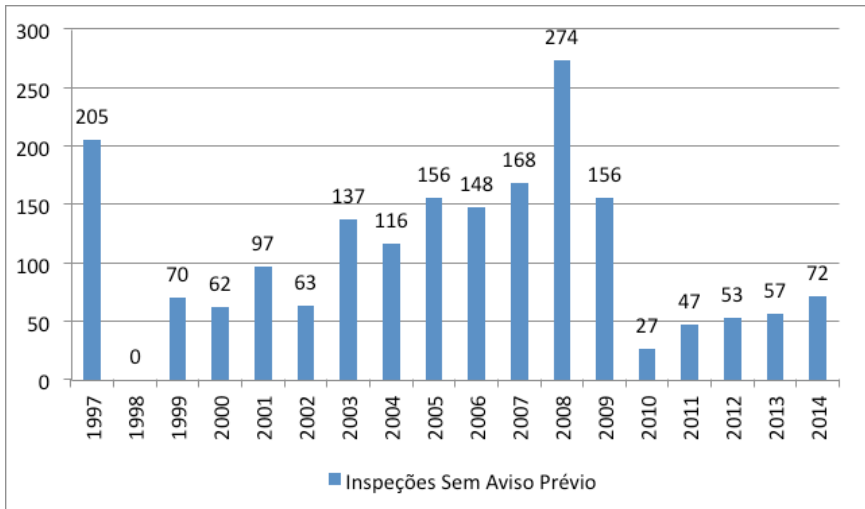


Gráfico 4 - Relação de instalações das Forças de Segurança inspecionadas anualmente

Fonte: IGAI, 2015

Da análise dos dados obtidos, pode-se concluir que a IGAI desenvolve ações com vista a garantir a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, dos direitos humanos e a implementação de ações orientadas para a melhoria da qualidade da atividade policial, mantendo a atividade preventiva da atuação policial, em especial nas áreas das detenções de cidadãos e do respeito da sua dignidade, ao mesmo tempo que desenvolve ações inspetivas com pré-aviso (orientadas para a verificação do cumprimento da legalidade por parte dos agentes das forças de segurança), mas também das condições de trabalho (quer físicas, materiais ou pessoais), procurando radiografar as estruturas orgânicas das instituições, os regimes disciplinares e disciplinadores e as carreiras profissionais (Maximiano, 2005).

O sistema da IGAI caracteriza-se por ser externo às forças de segurança e depende do Executivo apenas na nomeação do Inspetor-Geral, por uma atuação de independência e autonomia no desempenho funcional, vinculado a critérios de legalidade e não de oportunidade, sendo que este sistema tem conseguido níveis de grande e reconhecida eficácia,

pela sua capacidade e qualidade de intervenção direta nas ocorrências e controlo sistemático na prevenção (Maximiano, 2005).

5.5. Meios de Comunicação Social

Os meios de comunicação social são um meio de divulgação de notícias e de informações a que praticamente toda a população tem acesso, exercendo uma forte influência na opinião pública.

Nas sociedades modernas, os *media* são considerados como instrumentos informais da polícia, com grande capacidade de influenciar opiniões, intitulado-se por isso de “quarto poder”, e como tal procuram representar o público, os seus interesses, e defender os seus direitos (Alves, 2008, p. 169).

Segundo Monet (1993, cit. por Alves, 2008), o “olho da imprensa” exerce importante controlo através das informações que divulga, podendo então considerar-se como uma boa salvaguarda contra os abusos de poder, podendo então considerar-se os *media* como um órgão de controlo externo da atividade policial.

5.6. O Cidadão

A atividade policial tem como fim último a segurança dos cidadãos e estabelece com estes uma estreita relação, sendo que o cidadão avalia permanentemente a atividade desenvolvida pela polícia.

O cidadão é o primeiro a ser afetado pelas ações resultantes da atividade policial, sendo que cria uma imagem da polícia de acordo com os resultados dessas ações. Ora, se um cidadão é maltratado por um polícia, não é a imagem daquele polícia em particular que fica manchada, mas sim a imagem das polícias em geral, perdendo o cidadão o respeito e a confiança que é suposto ter nas polícias.

É através desta interação que o cidadão pode ser considerado como um órgão de controlo da atividade policial.

Conclusões

A dignidade da pessoa humana é um princípio inalienável e a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos são efetivamente a causa e o limite da atividade policial. Torna-se pois essencial a existência de sistemas externos de controlo dessa atividade, particularmente vocacionados para a prevenção e deteção das situações de violação desses direitos.

O controlo da atividade policial deve ser considerado como algo de vital para o bom desempenho da Polícia, que como qualquer instituição pública deve estar acima de qualquer suspeita.

O controlo externo da atividade policial é fundamental para o respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos, para a transparência da atividade policial e para o respeito por esta mesma actividade, para além de se revelar como o factor que mais contribui para a confiança dos cidadãos nas forças de segurança.

Da análise efetuada nos capítulos anteriores importa retirar as principais conclusões, pelo que se destaca:

- O conceito de polícia desenvolveu-se, entre a doutrina portuguesa, com suporte em dois sentidos fundamentais: o funcional ou material, definido pelo Professor Marcello Caetano como “*o modo de actuar da actividade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir*”; e o institucional ou orgânico, que o Professor Sérvulo Correia define como “*todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma actividade policial*”;
- A Atividade Policial pode ser definida como toda a ação policial que visa salvaguardar a manutenção da ordem pública, a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, sendo esta uma das tarefas fundamentais do Estado.

Do artigo 272.º, n.º 1 da CRP, que refere que “*a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança*”

interna e os direitos dos cidadãos”, retiram-se os fins da atividade policial, sendo estes: o da defesa da legalidade democrática; o da garantia da segurança interna; e o da garantia dos direitos dos cidadãos.

A atividade policial encontra os seus limites em diversos princípios constitucionais, princípios gerais do direito, leis formais, jurisprudência e doutrina, sendo que os princípios enformadores da atividade policial são: Princípios da Legalidade e da Constitucionalidade; Princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade; Princípio do respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos; Princípio da prossecução do interesse público; Princípio da Boa-Fé; Princípio da Oportunidade da Atuação Policial; Princípio da Lealdade na atuação da Polícia; Princípios da Igualdade e da Imparcialidade; Princípio da Justiça; Princípio da “Concordância Prática” na atuação da Polícia; e Princípio da Liberdade.

Assim, a atividade policial deve ser de acordo com o instituído na lei, deve prosseguir o interesse público e tratar de forma igual o que é igual e de forma diferente o que é diferente, atingir no menor grau possível os direitos ou interesses privados legalmente tutelados e deve ser imparcial e atender às expectativas e à confiança dos particulares;

- A Atividade Policial é sujeita a diversas formas de controlo, quer interno quer externo, visando o funcionamento e a ação policiais considerados no conjunto, ou a conduta individual e isolada dos polícias.

A existência de mecanismos de controlo contribui para a existência de níveis elevados de qualidade, garantindo que a eficácia policial é atingida através de práticas legitimadas pela lei e dessa forma evitando o alastramento de climas de suspeição; permite uma avaliação permanente das condições de organização do trabalho policial que possam favorecer o aparecimento de problemas; reforça a credibilidade e o prestígio da Polícia, protegendo esta de denúncias caluniosas, de críticas infundadas ou de manobras intimidatórias dos visados pela ação policial; induz alterações positivas nos comportamentos

pelo elevado grau de possibilidade de serem detetados os atos ilegais.

- Para David Bayley (1990), “o controlo interno é preferível por pelo menos três razões. Primeiro, uma inspeção interna pode estar mais bem informada do que a externa. Uma determinada polícia pode esconder quase tudo que quiser de uma inspeção externa, e é certamente capaz de inviabilizá-la. Segundo, o controlo interno pode ser mais profundo e extenso. Pode focar toda a gama das actividades policiais e não apenas as irregularidades [...]. Terceiro, pode ser mais variado, subtil e discreto. Pode usar tanto mecanismos informais quanto formais que são omnipresentes na vida profissional dos policiais”.

Tendo em conta que muitas vezes a eficácia do controlo interno é questionada, Bayley (1990) ponderou que o controlo externo “desvia as críticas infundadas [à polícia], isola os policiais persistentemente duros, reforça o trabalho dos administradores e atesta a boa-fé das polícias”.

Assim, pode-se concluir que a existência simultânea de um órgão de controlo interno e outro encarregado do controlo externo é fundamental para o controlo da atividade policial, já que suas respetivas funções não são concorrentes, mas complementares.

- Em Portugal existem várias instâncias de controlo externo da atividade policial, que visam garantir a legalidade e a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, sendo a IGAI o mecanismo de excelência responsável por aquele controlo; no entanto, os Tribunais, as Comissões Parlamentares de Inquérito, o Provedor de Justiça, os meios de comunicação sociais e os cidadãos, embora de uma forma não tão centralizada na atividade policial, também são importantes para o seu controlo externo.

O controlo Jurisdicional, pelos Tribunais e MP, é indispensável para o julgamento de ações criminais, mas também para mostrar que as forças de segurança são responsabilizadas pelos seus atos.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são um mecanismo de controlo externo da atividade policial no sentido em que são

um instrumento do Poder Legislativo para fiscalizar o Poder Executivo.

O Provedor de Justiça é outro mecanismo de controlo externo da atividade policial, podendo os cidadãos apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças; no entanto, este mecanismo deve ser considerado como um controlo fraco, no sentido de que as conclusões a que chegar carecem de força decisória ou vinculativa. Quando muito, valem como recomendações (artigo 23.º da CRP e artigo 3.º do Estatuto Provedor Justiça). A força que possuem advém-lhes do prestígio da instituição e da influência moral desta na administração ativa, e não de qualquer efeito coativo ou compulsório ligado às suas pronúncias.

Os meios de Comunicação Social devem também ser vistos como um órgão de controlo externo da atividade policial, ainda que não tenham responsabilidades constitucionais nesse sentido, mas que podem funcionar como um instrumento para limitar abusos ou práticas proibidas pelas polícias, na medida em que monitorizam sistematicamente a atividade policial (à procura de abusos por parte dos polícias) e influenciam fortemente a opinião pública, pelo que a imagem que os meios de comunicação social transmitem das polícias influenciam diretamente a imagem que os cidadãos em geral têm dessas mesmas polícias.

Por último, a IGAI é o mecanismo de excelência de controlo externo da atividade policial em Portugal, sendo que o excelente trabalho que tem realizado é hoje reconhecido pela maioria da população portuguesa.

A atuação da IGAI caracteriza-se por ser externa às Forças de Segurança e, dependendo do executivo, na nomeação do Inspector-Geral, que propõe ao Ministro a nomeação dos seus inspetores, atua com autonomia no desempenho funcional.

A primeira prioridade da intervenção da IGAI tem sido a área da defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, caracterizada por ações preventivas sistemáticas em postos e esquadras policiais

com zonas de detenção, ações levadas a efeito sem pré-aviso e a qualquer hora do dia ou da noite. Esta atuação, aliada à celeridade dos processos de natureza disciplinar e às investigações da IGAI, conduziu ao desaparecimento quase total da violência no interior das esquadras e postos e à ausência nesses locais de situações de morte causadas pelos polícias.

Com a IGAI, pode-se dizer que desapareceu a sensação de impunidade do abuso policial, que era uma realidade no início do controlo externo (Maximiano, 2005).

O controlo externo da atividade policial contribui então para a transparência das ações policiais e para o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, o que traz benefícios não só para os próprios cidadãos, mas também para as polícias, pois se, por um lado, se consegue o respeito pelos direitos fundamentais, por outro é recompensada a atuação policial com o reconhecimento, respeito e confiança que as polícias merecem.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV, 2008. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Porto: Porto Editora.
- Alves, C.A., 2008. *Em Busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Revista da GNR.
- Araújo, O.S., 2008. *O Controlo da Atividade Policial – Um Olhar sobre a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade de S. Paulo.
- Bayley, D., 1990. *Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa, Vol. I*. Traduzido do Inglês por R.A. Belmonte. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Caetano, M., 1994. *Manual de Direito Administrativo*. 10.^a Edição. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J.J. e Moreira, V., 2008. *Constituição da República Portuguesa*, 8.^a Edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Castro, C.S., 1999. *A Questão das Polícias Municipais*. Tese de Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas. FDUC.

- Cavaco, P.D.P., 2003. A Polícia no Direito Português, Hoje. *Estudos de Direito e Segurança*. Cap. 2. Lisboa: AAFDL.
- Chiavenatto, I., 1999. *Administração nos Novos Tempos*. 2.^a Edição. Rio de Janeiro: Campus.
- Costa, A.T.M., 2004. Como as democracias controlam as polícias. *Revista Novos Estudos*, [em linha] 70. Disponível em: http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/104/20080627_como_as_democracias_controlam.pdf, [Consult. 15 Mar. 2015]
- Correia, S., 1994. Polícia. *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI. Lisboa.
- Eurico, J.S., 2004. Regras Gerais sobre Polícia: o artigo 272.º da CRP. In: IGAI, 2004. *Conferências da IGAI: ano 2002/2003*. Lisboa: IGAI.
- Fresco, J.A.M.F.O., 2010. *O Controlo da Atividade Policial*. Tese de Dissertação de Mestrado em Ciências Militares – Especialidade de Segurança (GNR). Academia Militar.
- Guerreiro, A.N.G., 2004. *O Controlo Interno nas Instituições de Ensino Superior Público: o caso do Instituto Politécnico de Beja*. Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Auditoria. Universidade de Évora.
- IGAI, 2003. *Controlo Externo da Atividade Policial e dos Serviços Tutelados pelo MAI*. [livro eletrónico] Lisboa: IGAI. Disponível em: http://www.igai.pt/Publicacoes/Outras-Publicacoes/Documents/Controlo%20Externo%20da%20Actividade%20Policial%20_Volume%20II.pdf, [Consult. 10 Fev. 2015].
- IGAI, 1997. *Relatório de Atividades 1997*. [livro eletrónico] Lisboa: IGAI. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 1998. *Relatório de Atividades 1998*. [livro eletrónico] Lisboa: IGAI. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 1999. *Relatório de Atividades 1999*. [livro eletrónico] Lisboa: IGAI. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2000. *Relatório de Atividades 2000*. [livro eletrónico] Lisboa: IGAI. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].

- IGAI, 2001. *Relatório de Atividades 2001*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2002. *Relatório de Atividades 2002*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2003. *Relatório de Atividades 2003*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2004. *Relatório de Atividades 2004*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2005. *Relatório de Atividades 2005*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2006. *Relatório de Atividades 2006*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2007. *Relatório de Atividades 2007*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2008. *Relatório de Atividades 2008*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2009. *Relatório de Atividades 2009*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2010. *Relatório de Atividades 2010*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2011. *Relatório de Atividades 2011*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].
- IGAI, 2012. *Relatório de Atividades 2012*. [livro eletrônico] Lisboa: IGAJ. Disponível em: <http://www.igai.pt/Instrumentos-de-Gestao/Relatorio-de-Atividades/Pages/default.aspx>, [Consult. 10 Abr. 2015].

- Mateus, C., 2004. *Guia Prático de Implementação de um Sistema de Controlo Interno*. Sintra: NPF Pesquisa e Formação.
- Miranda, J., 1994. A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais: Perspectiva Constitucional. *Revista da Polícia Portuguesa*, 88, 5.
- Pereira, O., 2004. *Fundamentos do Comportamento Organizacional*. 2.^a Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Pereira, R.V.C.P., 2005. *Controlo Externo da Atividade Policial*. Trabalho Final da Licenciatura em Ciências Militares. Academia Militar
- Raposo, J., 2006. *Direito Policial I*. Coimbra: Almedina
- Ribeiro, I.C., 2002. Polícia. Tem Futuro? Polícia e Sociedade em David Bayley. *Sociologias*, [em linha] 8. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a17.pdf>, [Consult. 15 Mar. 2015]
- Silva, G.M., 2001. *Ética Policial e Sociedade Democrática*. Lisboa: Edições ISCPSI.
- Valente, M.M.G., 2014. *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.^a Edição. Coimbra: Almedina.
- Tribunal de Contas, 1999. *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, Vol.I. [livro eletrónico] Lisboa: Tribunal de Contas. Disponível em: <http://www.tcontas.pt/pt/actos/manual/manual.pdf>, [Consult. em 15 de Mar. 2015].

II – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO ENTRE O IDES E A ANPC

A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL, doravante denominada ANPC, com o NIPC 600082490, com sede na Avenida do Forte, 2794-112 Carnaxide, aqui representada pelo seu Presidente Major-General Francisco Miguel da Rocha Grave Pereira,

e

O INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA, doravante denominado IDES, com o NIPC 510712851, com sede no Campus de Campolide, da Universidade Nova de Lisboa, 1099-032 Lisboa, aqui representado pelo seu Presidente, Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia,

Considerando que:

- a) A ANPC é um serviço central, da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira;
- b) A ANPC tem por missão planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes e prossegue atribuições no âmbito da previsão e gestão de risco e planeamento de emergência, da atividade de proteção e socorro, da atividade dos bombeiros e do planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência;
- c) A atividade de proteção civil tem carácter permanente e multidisciplinar, exercendo-se em diversos domínios, nomeadamente

- na análise, avaliação e gestão de riscos, informação e formação ao público e planeamento de emergência;
- d) No domínio do planeamento, informação e formação ao público, compete à ANPC auxiliar a ação consciente do cidadão recorrendo a instrumentos de comunicação de imediato acesso, designadamente folhetos, spots áudio e / ou vídeo, guias e manuais, cartazes, revistas, anuários, bem como a realização de ações de formação, palestras ou outras iniciativas similares;
 - e) Para a prossecução da sua missão, a ANPC pode estabelecer parcerias com outras entidades do setor público ou privado, com ou sem fins lucrativos, designadamente universidades e instituições ou serviços integrados no sistema de proteção civil;
 - f) O IDES é uma associação sem fins lucrativos de especialistas em segurança, sendo uma dos seus âmbitos o estudo e a divulgação das doutrinas da proteção civil e da segurança comunitária;

Entendem celebrar o presente Protocolo de Colaboração, o qual se rege pelas cláusulas seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA

Finalidade

Através do presente protocolo, as instituições outorgantes estabelecem formas de cooperação mútua que visam o melhor desempenho das suas missões estatutárias, aproveitando as potencialidades de cada uma com o fim de valorizarem a sua atuação e os seus resultados através da criação de sinergias no ensino, formação e investigação sobre o Direito e Segurança, bem como na divulgação dos seus trabalhos na comunidade científica nacional, mas também no público não especializado.

CLÁUSULA SEGUNDA

Formas de colaboração

1. A colaboração entre o IDES e a ANPC revestirá as seguintes formas:

- a) A troca de experiência e de informação técnico-científica de mútuo interesse para os signatários na área do Direito e Segurança;
- b) A apresentação de projetos conjuntos para a obtenção de financiamento/subsídios em temáticas de interesse conjunto de ambas as instituições;
- c) A permuta de publicações científicas periódicas e partilha de recursos bibliográficos;
- d) A organização conjunta de eventos, nomeadamente conferências, colóquios, cursos e seminários ou outras iniciativas de reconhecido interesse mútuo;
- e) A divulgação das iniciativas de ambas as instituições pela suas redes de contatos e/ou parceiros;
- f) Outras iniciativas a adotar de comum acordo entre ambas as partes.

2. A concretização das alíneas *b)* e *d)* realizar-se-á através de propostas de qualquer um dos signatários e nas condições a aprovar por ambas.

CLÁUSULA TERCEIRA **Encargos / Custos**

1. A celebração do presente protocolo não determina o pagamento de despesas e/ou retribuições para qualquer das partes.

2. A presente parceria não acarreta encargos financeiros para a ANPC.

CLÁUSULA QUARTA **Produção de efeitos e duração**

1. O presente Protocolo produz efeitos a partir da data da sua assinatura e tem a duração de dois anos, podendo ser renovado por igual período, caso não seja denunciado por nenhuma das partes.

2. No caso de incumprimento dos deveres descritos na cláusula segunda, poderá este Protocolo ser denunciado por qualquer uma das partes com efeito imediato.

3. Qualquer das partes pode, em qualquer altura, denunciar o Protocolo, desde que seja efetuado por escrito, através de carta registada com aviso de receção, para a sede da outra parte e com a antecedência mínima de 30 dias.

O presente Protocolo, constituído por três páginas, foi elaborado em duplicado, ficando cada uma das partes na posse de um exemplar. Carnaxide, 16 de outubro de 2015.

Pela ANPC
O Presidente,

FRANCISCO GRAVE PEREIRA
(Major-General)

Pelo IDeS
O Presidente,

JORGE BACELAR GOUVEIA

II CURSO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA EM EMERGÊNCIA E PROTEÇÃO CIVIL

RELATÓRIO

1. Introdução

O presente relatório faz um balanço sintético da organização e funcionamento da segunda edição do Curso de Extensão Universitária em Emergência e Proteção Civil (CEUEMPIC), ministrado na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS), em parceria com o Instituto de Direito e Segurança (IDeS), apoiado pela Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP) e pela Fundação Montepio (FM).

2. Desenvolvimento do Curso

- a) O II CEUEMPIC decorreu ao longo de 22 semanas, num total de 180 horas, com aulas à sexta-feira das 18 às 21h e ao sábado das 10 às 13 e das 14 às 17 horas, no período de 24 de Abril a 11 de Dezembro de 2015. Por conveniência funcional dos alunos-Bombeiros – ocupados com missões operacionais de combate a incêndios florestais – o curso foi interrompido no período de 3 de Julho a 18 de Setembro.
- b) O CEUEMPIC está estruturado em 9 Unidades Curriculares (UC): Direito e Proteção Civil (UC1); Direito Humanitário (UC2); Sociologia da Emergência (UC3); Suporte à Decisão (UC4); Riscos e Vulnerabilidades (UC5); Saúde Pública (UC6);

Logística (UC7); Gestão de Emergência (UC8) e Gestão de Crise (UC9).

- c) A coordenação científica do CEUEMPIC foi da responsabilidade do Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia e a coordenação técnica do Dr. Duarte Caldeira.
- d) O CEUEMPIC é uma formação técnica, em ambiente académico, que confere o Diploma de Especialização em “Emergência e Proteção Civil” aos alunos aprovados, sendo-lhes atribuídos 42 ECTS.
- e) A avaliação foi efetuada por teste realizado por UC, com classificação quantitativa de 0 a 20 valores, com a seguinte correspondência qualitativa:
 - De 10 a 13 valores = Suficiente
 - De 14 e 15 valores = Bom
 - De 16 e 17 valores = Muito Bom
 - DE 18 a 20 valores = Excelente
- f) O curso iniciou-se em 24 de Abril com a participação de 16 alunos.
- g) O aluno Hugo Alexandre Martins Lança Neves, bolseiro da LBP, frequentou as Unidades Curriculares (UC) 1, 2 e 3 e desistiu do curso a partir da UC4.
- h) O aluno Vítor José Sequeira da Luz Mourato, que não obteve aproveitamento na UC 5 do primeiro CEUEMPIC, frequentou a referida UC na presente edição, fez o teste de avaliação, tendo sido aprovado e, deste modo, concluído o curso, sem custos adicionais.
- i) O Curso terminou em 11 de Dezembro de 2015, com um total de 15 alunos. Estes alunos obtiveram aprovação, conforme se demonstra no anexo A do presente Relatório.

3. Conclusões

- a) Foram identificados alguns ajustamentos a executar, tanto no conteúdo do CEUEMPIC como na seleção de docentes, que

vão ser considerados na preparação da terceira edição, que se pretende iniciar em Março de 2016, com as mesmas parcerias das edições anteriores.

- b) A cobertura dos custos do curso foi fortemente pressionada pela redução, nesta edição, do valor das bolsas atribuídas pela LBP/FM, facto que importa equacionar com os parceiros, visando adequar o valor/aluno ao respetivo custo.
- c) Nesta edição do curso, a assiduidade dos alunos atingiu a média global de 86%.
- d) Quanto às notas finais, verifica-se que:
 - 5 alunos obtiveram classificação “Suficiente”
 - 8 alunos obtiveram classificação “Bom”
 - 1 aluno obteve classificação “Muito Bom”
 - 1 aluno obteve classificação “Excelente”
- e) Na avaliação final do curso, efetuada com os alunos, verificou-se que estes atribuíram ao mesmo uma classificação global muito positiva, reconhecendo que o seu conteúdo acrescentou competências e preencheu lacunas existentes noutras ofertas formativas que frequentaram, para além de lhes atribuir créditos académicos.

Lisboa, 18 de Dezembro de 2015.

Os Coordenadores

PROFESSOR DOUTOR JORGE BACELAR GOUVEIA
DR. DUARTE CALDEIRA

NORMAS TÉCNICAS DA REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

1. Apresentação dos originais inéditos

Envio para o e-mail para secretariado.ides@gmail.com, em duas versões, uma com a identificação do autor e a outra não. Programa elegível: *Winword*. Os textos em português devem ser entregues segundo as normas do Acordo Ortográfico de 1990.

Os textos devem ser inéditos e apresentar, no início, um resumo em português e em inglês, além de cinco palavras-chave, em português e em inglês.

A redação aceita propostas de textos enviados pelos autores e compromete-se a uma resposta, quanto à sua aceitação, no prazo de 120 dias, não se responsabilizando pela devolução dos originais não solicitados.

A seleção dos textos entregues é feita mediante um sistema de *blind peer review*, através da consulta de especialistas nas respetivas áreas temáticas, a designar pelo Diretor, e sem prévia identificação do autor.

2. Limites dos textos

Artigos: 100 000 caracteres (= 55 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Recensões: 7 500 caracteres (= 4 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Comentários: 15 000 caracteres (= 8 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

3. Citações bibliográficas

É obrigatória a observância das seguintes normas editoriais, no caso de citações:

Primeiras citações – exemplos:

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público*, I, 3.^a ed., Coimbra, Almedina, 2008, pp. 29 e ss.
- António José Telo, *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à actualidade*, I, Lisboa, Editorial Presença, 2007, pp. 11 e ss.

- Valério de Oliveira Mazzuoli, *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 25 e ss.

Citações seguintes – exemplos:

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, cit., pp. 155 e ss.

4. Tabela de preços de publicidade

A *Revista de Direito e Segurança* aceita publicidade adequada ao tipo de publicação.

Tabela de preços: página – 1 500 €.

5. Normas de edição

É obrigatória a observância das normas editoriais da Revista, a que obedece o presente número e explicitam-se algumas dessas normas:

- fazem-se parágrafos nas notas;
- apenas se usa **negrito** nos títulos;
- o destaque é feito pelo itálico (e não pelo **negrito** ou sublinhado).
- toda a frase deve terminar por pontuação (ponto, reticências, exclamação, interrogação).

Exemplos de grafias aceites e de grafias rejeitadas, desde que, na língua portuguesa, seguindo já o Acordo Ortográfico de 1990, em vigor:

ACEITE	NÃO ACEITE
“ ”	« »
”.	.”
não?	não ?
diz ¹ .	diz ² .
” ³	⁴ ”
diz ⁵ .	diz. ⁶
“Esta decisão”, diz Gouveia	“ <i>Esta decisão</i> ”, diz Gouveia
“poder”	“ poder ”

6. Revisão das provas

A revisão de provas será feita pela Redação. Só excecionalmente será pedida a colaboração dos autores, os quais também só excecionalmente poderão alterar os originais entregues.

7. Redação da Revista de Direito e Segurança

Instituto de Direito e Segurança:

Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal

E-mail: secretariado.ides@gmail.com

Sítio eletrónico: www.ides.pt

RDeS – REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

Conselho Científico

Por ordem alfabética do primeiro nome

Prof. Doutor Amadeu Recasens i Brunet

Prof. Doutor Armando Marques Guedes

Prof. Doutor Carlos Feijó

Prof.^a Doutora Cristina Montalvão Sarmento

Prof. Doutor Daniel Frazão

Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral

Prof. Doutor Fernando Horta Tavares

Prof. Doutor Francisco Pereira Coutinho

Prof. Doutor Hermenegildo Avelino

Prof. Doutor Joanisval Brito Gonçalves

Prof. Doutor José João Abrantes

General Doutor José Loureiro dos Santos

Prof. Doutor José Manuel Anes

Professor Doutor Luciano Lourenço

Prof. Doutor Raúl Araújo

Prof. Doutor Rosângelo Rodrigues de Miranda

Prof. Doutor Sebastien Roché

Prof.^a Doutora Sofia Santos

I - DOUTRINA

David Pinheiro Martins

Os programas de policiamento especiais da GNR
na prevenção da criminalidade

Eduardo Gonçalves Lima

Polícia Ambiental Nacional

Eduardo Romeu de Oliveira Lérias

Maus Tratos Contra Crianças e Jovens
– Uma Abordagem Teórica

José Bernardino de Sousa Moutinho

As Informações em Portugal
e os contributos da GNR

José Lourenço Pereira Beleza

Internamento Compulsivo de Urgência
– a intervenção das polícias na Lei
de Saúde Mental

Pedro Miguel Martins Ares

Combatentes estrangeiros: uma ameaça
à segurança

Reinaldo Saraiva Hermenegildo

Segurança Interna Europeia em
perspetiva: abordagem teórico-
-concetual e desafios prementes

Ricardo Filipe da Silva Cortinhas

Controlo externo da atividade policial

II - ATIVIDADES DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

Protocolo de Colaboração entre o IDeS
e a ANPC

II CEUEMPIC – Relatório