

COLECÇÃO

COMPENDIUM



Um livro vai para além de um objecto. É um encontro entre duas pessoas através da palavra escrita. É esse encontro entre autores e leitores que a Chiado Editora procura todos os dias, trabalhando cada livro com a dedicação de uma obra única e derradeira, seguindo a máxima pessoana “põe quanto és no mínimo que fazes”. Queremos que este livro seja um desafio para si. O nosso desafio é merecer que este livro faça parte da sua vida.

www.chiadoeditora.com

CHIADO
EDITORA

Portugal | Brasil | Angola | Cabo Verde
Avenida da Liberdade, N.º 166, 1.º Andar
1250-166 Lisboa, Portugal
Conjunto Nacional, cj. 903, Avenida Paulista
2073, Edifício Horsa 1, CEP 01311-300 São
Paulo, Brasil

CHIADO
EDITORIAL

Espanha | América Latina
Paseo de la Castellana, 95, planta 16
28046 Madrid
Passeig de Gràcia, 12, 1.ª planta
08007 Barcelona

CHIADO
PUBLISHING

U.K | U.S.A | Irlanda
Kemp House 152 City Road
London EC1CV 2NX

CHIADO
EDITEUR

França | Bélgica | Luxemburgo
34 Avenue des Champs Elysées
75008 Paris

CHIADO
VERLAG

Alemanha
Kurfürstendamm 21
10719 Berlin

CHIADO
EDITORE

Chiado Editore
Via Sistina 121
00187 Roma

© 2015, NUNO POIARES e Chiado Editora
E-mail: geral@chiadoeditora.com

Título: A LETRA E OS ESPÍRITOS DA LEI

Editor: Rita Costa

Composição gráfica: Manuela Duarte

Capa: Manuela Duarte

Revisão: A DEFINIR

Impressão e acabamento:

CHIADO
PRINT

1.ª edição: A DEFINIR, 2015

ISBN: A DEFINIR

Depósito Legal n.º A DEFINIR

Nuno Poiares

A letra e os espíritos da lei

A violência doméstica em Portugal



CHIADO
EDITORA

Portugal | Brasil | Angola | Cabo Verde

“Não é possível combater a criminalidade sem se começar por combater a violência que ocorre no espaço doméstico que é, ainda hoje, o espaço essencial de socialização, ou se quiserem de primeira socialização, do primeiro espaço de formação dos futuros adultos”

(LOURENÇO, 2005: 28)

AGRADECIMENTOS

Uma investigação universitária, por norma, é o produto do somatório de esforços, cedências e contributos que acompanharam a mesma até à sua conclusão. Muitas das vezes tem, inclusivamente, a capacidade de aproximar as pessoas e cimentar amizades. Esta não é exceção. Considero por isso oportuno tecer breves pensamentos, em tom de agradecimento, dedicados a todos aqueles que foram basilares para o culminar deste desafio académico e aos quais fiquei devedor.

Em primeiro lugar, uma palavra à prestigiada Chiado Editora por ter permitido que estas linhas vissem a luz do dia, conferindo uma maior projeção aos resultados alcançados.

Ao Professor Doutor João Sebastião, meu orientador científico, pela amizade, leitura atenta, sentido crítico e por ter decidido abraçar este desafio apesar de todas as vicissitudes decorrentes da investigação e das suas exigentes tarefas profissionais como diretor do CIES.

Às Professoras Doutoras Isabel Dias (FLUP), Helena Carreiras (ISCTE-IUL), Ana Romão (AM), Patrícia Ávila (ISCTE-IUL) e ao Professor Doutor Luís Elias (ISCPsi), pelos comentários e sugestões pertinentes aquando da intensa arguição pública doutoral. Ao Professor Doutor Pierre Guibentif

(ISCTE-IUL) por me ter inspirado no domínio da sociologia do direito, enquanto académico que tem dedicado a sua vida a esta área. Ao Superintendente António Viola Silva, pela amizade e apoio fundamental para o normal desenvolvimento deste estudo. À Dr.^a Patrícia Cardoso, técnica superior de serviço social no Núcleo de Atendimento a Vítimas do distrito de Beja pela amizade e apoio na recolha dos dados. A todos os informantes privilegiados que responderam prontamente ao meu apelo, em particular às vítimas, que me emprestaram os seus saberes e experiências. À Doutora Alexandra Graça, pelo apoio nos aspetos de uniformização gráfica da tese. À Dr.^a Isabel Neves, da CIG, pela amizade, estímulo e apoio na recolha de dados.

Aos meus alunos por exigirem cada vez mais de mim e, por essa via, obrigarem-me a efetuar leituras e reflexões que foram fundamentais para a consolidação da presente investigação. Aos meus amigos António Azevedo e Ricardo Galaio, pela presença amiga e apoio incondicional, sobretudo nos momentos mais difíceis da minha vida.

Aos meus pais e irmãos Paulo Miguel e Rui Pedro, por fazerem parte da minha história de vida em todos os momentos decisivos. E, por fim, aos meus filhos Manuel, Nuno e Maria, por serem a minha maior conquista e que me lembram todos os dias que é possível amar alguém para além de nós mesmos. A eles dedico esta investigação.

RESUMO

O presente estudo apresenta os resultados de uma investigação que procurou compreender a forma como é implementado o referencial para a área da segurança interna através do ordenamento jurídico e dos seus diversos agentes. Para o cumprimento desse objetivo o estudo qualitativo parte da hipótese de que, aquando da aplicação do referencial (visão e valores), existem interpretações, leituras ou constrangimentos que vão conduzir à aplicação da lei de formas variadas e não coincidentes com o espírito do legislador, pelo que, para melhor compreendermos essa realidade, decidimos desenvolver um estudo de caso, nomeadamente a legislação e a dinâmica envolvente da violência doméstica em Portugal.

Desta forma pretendeu-se apresentar um contributo válido para reforçar a confiança dos cidadãos nas políticas públicas desenvolvidas, tendo sido fundamental, em termos metodológicos, privilegiar uma análise das dinâmicas da rede nacional de atendimento a vítimas, a par dos sentidos subjetivos e práticas dos magistrados, advogados, assistentes sociais, vítimas, agressores, polícias, entre outros agentes, por forma a permitir uma visão holística e aprofundada sobre a problemática.

Os resultados obtidos apontam no sentido de que os governos foram obrigados a encontrar novas formas para desenvolver a sua ação, falando-se, hoje em dia, em governança em rede e *multi-level governance*. No entanto, verificámos que a realidade apresenta um desgaste do referencial no decurso do conjunto de operações de implementação das medidas que se pretendem desenvolver, já que aquilo que consubstancia um plano de ação não corresponde aos efeitos expectáveis. O governo define o referencial que deverá ser impulsionado e liderado

pelo mediador com a colaboração dos corpos superiores das diversas instituições e todos aqueles que exercem funções nos diversos níveis hierárquicos. Mas essa mediação deve chegar ao colaborador de base de outra forma, que não aquela que é a tradicional. A pesquisa contribuiu igualmente para compreender que deverá existir um envolvimento através de uma lógica a que chamamos de governança esclarecida de duplo sentido, levando os colaboradores em particular e os cidadãos em geral a acreditar na mudança e nos efeitos da legislação, revendo-se no referencial.

Palavras-chave: sociologia do direito e da justiça, políticas públicas de segurança, violência doméstica, violência conjugal, dimensões simbólicas da lei, governança, referencial, mediação.

INTRODUÇÃO

O presente texto, com a inclusão de diplomas legais mais recentes, corresponde a uma tese de doutoramento defendida no dia 23 de julho de 2015, no ISCTE-IUL, emergindo numa conjuntura muito particular da história contemporânea da sociedade portuguesa e europeia.

Portugal atravessa um período conturbado no domínio político, económico, financeiro e social, realidade que é potenciada por diversos fatores exógenos e internos. Depois da melhoria significativa das condições de vida da população em geral e da massificação do ensino nas últimas décadas os portugueses vêm-se agora mergulhados numa crise cujo *terminus* está ainda por determinar, apesar de alguns indicadores positivos.

É um facto que, “nas últimas décadas, com a institucionalização da democracia, a nossa sociedade mudou profundamente. Os valores da liberdade, do direito e da tolerância tornaram-se parte integrante da nossa identidade nacional e de todos os projetos políticos para o nosso futuro coletivo” (Sampaio, 2002: 20). Mas esses mesmos valores são agora questionados. É toda uma geração de jovens que se sente sem perspetivas de futuro no mercado laboral e obrigada a procurar

soluções além-fronteiras, que olha para os decisores políticos com desconfiança e que questiona tudo aquilo que tem vindo a ser feito. Mas os mais velhos também têm sentido os efeitos da política de austeridade, já que um dos pilares inabaláveis (e uma das principais conquistas da revolução dos cravos), tido como um direito adquirido ao fim de muitos anos de trabalho, passou a representar uma mera miragem, na medida em que os pensionistas e reformados também têm sido alvo dos cortes orçamentais, o que potencia a sua vulnerabilidade, tal como acontece com outros grupos de risco. Na verdade, “todos os dias se ouve falar do encerramento de empresas, de políticas de *downsizing* e de deslocalização. A crise tem sério e amplo impacto na economia real, e particularmente na vida das pessoas, sobretudo daquelas já com outras vulnerabilidades e alvo de discriminações várias, designadamente desigualdades em função do género” (Guerreiro, 2009: 1).

As questões da segurança, apesar de marcarem de forma indelével todas agendas políticas, nem sempre mereceram o tratamento adequado já que, muitas das vezes, resumem-se a uma bandeira eleitoral que ganha crescente projeção, junto dos cidadãos, quanto maior for o sentimento subjetivo de insegurança. E isso é visível na forma como, por exemplo, se (des)valoriza socialmente a profissão de polícia (Poiares, 2013) ou se legisla e se aplica a lei em Portugal. Na verdade, existe uma notória incapacidade política, sobretudo de quem tem o papel de mediador (no sentido que é utilizado pela ciência política), em levar as pessoas a acreditar no referencial, em gerar convergências em torno de ideias, de princípios, de novas visões sobre a realidade como é, neste caso, a legislação criada para prevenir e combater a violência doméstica, realidade que ganha maior

dimensão quando sabemos que a sociedade está vincadamente dependente do estado, seja no domínio da segurança, seja noutros domínios – da saúde à educação – o que se traduz na dimensão excessiva do Estado-providência (Clemente, 2013).

As pessoas não se identificam com a forma como os processos são conduzidos por quem tem o papel de liderar e de acompanhar a implementação das decisões, de ir corrigindo as falhas sinalizadas, de reforçar a ideia de que a legislação tem um propósito, um objetivo, que é a expressão da vontade de um povo num determinado contexto histórico, social, geográfico, político e económico, e não apenas um manancial de diplomas que só vem gerar maior confusão no dia-a-dia e que, no terreno, não se aplica da forma que seria expectável reforçando a frustração de quem ainda tem força anímica para contrariar o desalento generalizado. E, quando isso acontece, a principal responsabilidade é daquele que tem o papel de liderar, de motivar, de gerar sinergias, de conduzir as outras pessoas atrás de uma ideia e, neste caso, a obrigação de implementar o referencial do governo para as questões de política de segurança. Mas esta incapacidade de o estado conseguir corresponder às expectativas legítimas dos cidadãos e potenciar condições geradoras de tensão entre as duas partes não é uma realidade nova. Em meados dos anos 70, Huntington, Crozier e Watanuki (1975) prospetivaram o aumento de uma tensão política decorrente da incapacidade de o estado corresponder às crescentes exigências dos cidadãos. Na prática, esta tensão resultava de uma contradição produzida pela própria *performance* da democracia: o alargamento dos direitos sociais e o acréscimo das competências de participação política gerava solicitações e expectativas

às quais o estado, designadamente por limites orçamentais, não conseguiria dar resposta (Viegas e Faria, 2007).

A descrença na classe política e, em particular, nos principais dirigentes dos destinos do nosso país é pois uma realidade, conforme atestam os resultados do presente estudo, com implicações nas representações sociais sobre as instituições, o estado e as suas políticas, nas atitudes, nos comportamentos e até na predisposição para o cometimento de condutas desviantes, sobretudo quando as pessoas começam a perceber que *não têm nada a perder* (salvo a vaga ideia de liberdade que é, como sabemos, um conceito cada vez mais ténue), até porque, um crescendo das desigualdades sociais potencia um aumento da criminalidade. Pegando nas palavras de Viegas Ferreira, “situações de maior privação económica, como a que Portugal atravessa atualmente, tendem a induzir um maior número de práticas criminais, quando são acompanhadas ou acentuadas por fortes desigualdades – seja na distribuição de rendimentos, seja na distribuição de oportunidades de natureza social, educacional ou política” (Ferreira, 2011: 107).

Na resolução do conselho de ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, que dá a conhecer o mais recente conceito estratégico de defesa nacional, pode ler-se que a crise económico-financeira que se concentrou na Europa, em particular na zona euro, abriu uma nova fase de inquietação e incerteza sobre o nosso futuro coletivo. E essa inquietação passou a constituir parte integrante das nossas vidas de uma forma demarcadamente visível no semblante das pessoas, nas suas conversas, na exteriorização daquilo que são as suas atitudes, na forma como planeiam cautelosamente o dia seguinte e como comentam os inúmeros episódios de familiares, amigos ou conhecidos que passaram

a engrossar os indicadores do desemprego. E, mesmo aqueles que ainda mantêm os seus postos de trabalho, estão inquietos, perturbados e sem a estabilidade emocional necessária para o normal desempenho do seu mandato profissional, pois houve uma alteração de paradigma, onde a segurança no trabalho e os pressupostos firmados inicialmente foram substituídos pela incerteza e pela mudança das regras pré-estabelecidas, deixando de existir toda uma lógica contextual previsível até então em vigor, mas antes uma verdadeira sociedade global de risco (Beck, 2007).

O mundo e o futuro são, cada vez menos, realidades previsíveis com variáveis harmoniosas. Se, até ao momento, o homem estava ciente sobretudo dos riscos assentes em causas naturais, hoje em dia tem sido obrigado a compreender os riscos produzidos pela sua própria mão. As pessoas passaram a ter de fazer opções por forma a conseguirem viver sem um permanente sentimento de pânico de algo que poderá acontecer no imediato ou no futuro. Conforme refere Beck, as pessoas passaram a ter de se ajustar e a negociar os riscos. O aquecimento global, a discussão em torno da comida geneticamente modificada, doenças diversas que fustigam o mundo (veja-se os episódios associados ao ébola e, mais circunscrita localmente, a *legionella*) e outros riscos manufaturados colocaram os indivíduos perante novas escolhas e desafios nas suas vidas quotidianas. Em virtude de não haver qualquer guia seguro sobre esses novos perigos (que já não são novos), as pessoas têm de negociar os riscos, tal como fazem as suas escolhas quanto à forma como a vida deve ser vivida. À medida que as mudanças tecnológicas progridem de uma forma cada vez mais rápida, produzindo novas formas de risco, somos obrigados a ajustar-nos

e a responder constantemente a essas mudanças (Giddens, 2009). Naturalmente que este ajustamento às novas formas de risco, por parte das pessoas poderá ser minimizado pelo papel insubstituível do estado, enquanto agente promotor, esclarecido e com acesso a informação privilegiada que, apesar de também ter de gerir riscos, pode contudo passar *sinais* aos cidadãos, por forma a diminuir os níveis de ansiedade e incerteza.

No entanto, pegando nos testemunhos dos informantes privilegiados, verificamos que existe uma clara desconfiança dos cidadãos em relação a toda uma classe de políticos que não tem sabido passar a mensagem, de uma forma clarividente, de que o exercício do poder deve ser encarado, acima de tudo, como um serviço público, no sentido de serviço para os outros e pelos outros, um ato altruísta cuja materialização deve assentar em pilares fortes, em valores e numa liderança forte e inspiradora. Uma governança que não se deixe enviesar por quaisquer obstáculos e que mobilize as pessoas através do exemplo, da autoridade moral e de uma justiça efetiva, que contrarie aquilo que jussociologicamente se designa de justiça de classe pois, como sabemos, sem justiça não é possível conceber uma sociedade que equacione equilíbrios, sobretudo porque não existe, para as pessoas, maior fator de desalento e descrença nas instituições, do que verificar que aqueles que exteriorizam comportamentos desviantes conseguem passar incólumes face às fragilidades do sistema político-criminal. A resposta passa, em larga medida, pela educação das futuras gerações; levando-as a acreditar convictamente na importância dos valores e dos princípios éticos. Só assim, formando os jovens de hoje, podemos pensar em políticos mais responsáveis, vinculados aos compromissos assumidos no início de cada mandato e que consigam

caminhar a um rumo comum, liderando verdadeiramente os restantes cidadãos naquilo que são os aspetos fundamentais para uma sociedade, como é seguramente, no contexto da presente investigação, a segurança de pessoas e bens.

É nesta conjuntura complexa e assente num futuro incerto que ganham especial pertinência as políticas públicas de segurança. É nas alturas difíceis que importa ter o discernimento e a capacidade reflexiva para encontrar consensos, novos paradigmas, assumir responsabilidades, fazer muito mais com menos recursos; questionar aquilo que existe e descortinar novas formas de fazer política, novas metodologias para conseguir passar a mensagem à coletividade (do cidadão anónimo ao chefe de estado) de que todos juntos formamos um único *corpo*. De que falamos uma só voz e que o interesse nacional deve sobrepor-se às motivações individuais, sem deixar, como é óbvio, de respeitar a identidade individual de cada cidadão. Este desiderato é um imperativo, uma necessidade que se torna mais atual sabendo que os estados têm vivido sob uma crescente pressão no âmbito das políticas de segurança no seguimento de diversos episódios globais, translocais, mas com impacto direto nas vidas dos seus concidadãos. É certo que o mundo, sobretudo a civilização ocidental, vem enfrentando novas ameaças para a segurança e tranquilidade de vida dos cidadãos, que expõem vulnerabilidades dos estados. Este novo contexto, que se evidenciou desde meados da década de 90 do século passado e foi exacerbado com os atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América, veio, pois, colocar pressão nos estados para uma urgente atualização do conceito e do paradigma tradicionais de segurança, conduzindo a um processo de reforma dos seus sistemas

nacionais de segurança e defesa (Gomes, 2008). Apesar de ser algo que, por vezes, continua a ser desvalorizado é um lugar-comum que na sociedade hodierna o direito à segurança é proclamado ao mesmo nível que o direito ao trabalho, ao alojamento, à educação ou à cultura, apresentando-se hoje como um conceito global (Fenech, 2001; Almeida, 2013). Mas, por vezes, só se concebe essa visão quando o sentimento de segurança é posto em causa; sendo uma verdade insofismável que, sem segurança, não é possível garantir a vida em sociedade num referencial iluminado pelo respeito pela esfera jurídica de terceiros, sobretudo na atual conjuntura que exige dos decisores políticos uma procura de respostas alternativas perante o desgaste das formas tradicionais de ação pública.

Podemos afirmar que a segurança exige uma coprodução envolvendo vários parceiros institucionais públicos e privados, individuais e coletivos. O estado está confrontado com a emergência de novos poderes e uma nova dinâmica que põe em causa o monopólio e o estatuto que possuía, tradicionalmente, nesta área da soberania. Nesta nova governança da segurança todo o contributo é bem-vindo (Oliveira, 2006), até porque as políticas de segurança precisam de soluções inovadoras que fomentem a responsabilização dos diversos agentes e a eficiência, inclusivamente, da ação policial (Clemente, 2013). Mas, para isso, a resposta a estas questões exige que as análises se desenvolvam a vários níveis: ao nível das instituições, dos processos políticos, das transformações simbólico-ideológicas, mas também ao nível dos agentes e das suas formas de envolvimento político, especificamente as modalidades de participação política (Viegas e Faria, 2007). O envolvimento e a consciencialização dos cidadãos são fundamentais neste processo. Apenas com pessoas

esclarecidas, informadas, com sentido crítico e politicamente ativas se pode equacionar uma nova dinâmica de governança.

É neste contexto que surge a presente investigação recorrendo ao universo de conhecimentos da sociologia do desvio, da sociologia jurídica e das políticas públicas. É nosso entendimento que, através destas diferentes formas de encarar a realidade, será possível apresentar um avanço no conhecimento, um contributo válido, um novo caminho que tenha um efeito prático e útil para a sociedade; até porque, como sabemos, na linha de pensamento de Hess, todos os sociólogos “sonharam num dia ou noutro que os seus trabalhos poderiam ter um efeito social. Todo o sociólogo teve o desejo de ver as suas pesquisas modificarem a sociedade. Por detrás de qualquer sociólogo dormita a ideia de mudança social” (Guerra, 2002: 09). Nesta investigação esse anseio legítimo de um cientista social está muito presente. Daí o forte apelo do investigador para compreender as relações que se geram entre o comando da ação política (a lei) e os destinatários desse mesmo comando, por forma a aferir disfunções no processo de governança e, em consequência, apresentar recomendações que permitam minorar as eventuais fragilidades existentes, reforçando a confiança dos cidadãos nos seus decisores políticos. Até porque, só podemos agir se, primeiro, compreendermos a realidade.

Sabemos que é nos períodos de maior convulsão que estão reunidos os ingredientes para suscitar maior criatividade, surgindo, muitas das vezes, novas teorias, novas concetualizações e novos caminhos, muitos dos quais diagnosticados e suscitados pelos sociólogos. Por exemplo, são as crises urbanas sobretudo nos bairros degradados ou a crise de emprego das grandes regiões industriais, que, combinadas com a procura de

rentabilidade dos financiamentos nacionais e internacionais, revitalizam vários programas de intervenção em que os sociólogos são chamados a prestar a sua contribuição (Guerra, 2002). Os problemas sociais (como o desemprego ou a existência de bairros degradados) são, sem dúvida alguma, um campo de análise que suscita interrogações à sociologia, convertendo-se, por isso, em problemas sociológicos. Neste âmbito ganham especial pertinência as interrogações da sociologia do desvio pois todos os paradigmas teóricos têm em comum algumas questões de partida e que podem ser formuladas do seguinte modo: que visão da natureza humana suscita o fenómeno do crime? De que modo o crime representa um desafio ou uma transgressão à ordem social? O crime é um fenómeno natural, social ou legal? Qual a extensão e distribuição social do crime? Trata-se de um fenómeno geral e normal em qualquer sociedade ou de uma atividade marginal e excecional? Toda a gente comete crimes ou os crimes são praticados por grupos ou indivíduos específicos? Quais são as *causas* do crime? Quais as implicações político-criminais das diferentes visões do crime? (Machado, 2008), sobretudo quando sabemos que “all theories of deviance have implications for policy” (Downes e Rock, 2011: 310). Os sociólogos que estudam o comportamento desviante procuram ainda entender porque é que determinados comportamentos são vistos como desviantes, e como varia a aplicação da noção de desvio a pessoas diferentes no interior de uma mesma sociedade (Giddens, 2009) ou porque motivo, ou motivos, alguns indivíduos parecem mais predispostos que outros ao cometimento de delitos (Ferreira, 2004), aspetos que, em parte, encontram eco na presente investigação, sobretudo

quando nos debruçamos sobre as implicações das diferentes visões do crime nas políticas criminais.

Mas para conseguirmos compreender este domínio de uma forma holística é imprescindível mergulharmos no universo jus-sociológico, do direito enquanto expressão material da vontade de um povo e o produto de um determinado contexto histórico, político, económico e social; o direito munido de um comando (a letra, espírito e alcance da lei) mas também com um efeito expetável de quem legisla, que nem sempre está em sintonia com a visão daqueles que são os destinatários desse mesmo comando (sendo certo que ao abrigo do conceito de Estado de direito democrático o próprio legislador está subjugado à força da lei); surgindo, por vezes, disfunções nas práticas à luz das diferentes representações sociais e das dimensões simbólicas da lei. Para Hobbes uma sociedade policiada é aquela que conseguiu interiorizar a obrigação de baixar as armas a ponto de a transformar em dever de não precisar de polícia. Daí, a ideia de que o direito é uma ordem de coação. O estado tem o monopólio do exercício da coerção física no seu território e os seus súbditos sentem-se obrigados a obedecerem aos órgãos que instituiu (Rigaux, 2000). Mas essa obrigação, apesar de reconhecida, nem sempre é assimilada e aplicada, sobretudo quando as pessoas sentem que a legislação foi produzida por quem não conhece a realidade; ou por quem não cumpre o dispositivo jurídico (veja-se, por exemplo, os inúmeros exemplos fortemente mediatizados de políticos que estão envolvidos em processos-crime com desfechos nem sempre claros ou contribuindo para o reforço da mensagem junto da opinião pública de que em Portugal existe uma justiça de classe).

Para compreendermos as eventuais disfunções aquando da aplicação da lei optámos pelo estudo de caso da violência doméstica, ou seja, partindo de um problema atual e no seu manancial de legislação, definimos que seria uma forma de conseguir perceber em que medida a aplicação do referencial do governo nesta área em concreto, gera ou não, quaisquer disfunções. E, em caso afirmativo, que recomendações de ação podemos apresentar com base nos dados recolhidos à luz de várias áreas de conhecimento sobretudo porque, como sabemos, o problema da violência conjugal é um fenómeno plurifacetado, só compreensível à luz de uma perspetiva interdisciplinar, complexidade potenciada por aquilo que defende Giddens ao referir que o lar é o lugar mais perigoso nas sociedades modernas, já que uma pessoa de qualquer sexo ou idade tem maiores probabilidades de vir a ser fisicamente atacada dentro de casa, do que na rua e à noite, sem olvidar os restantes contextos de violência familiar: a violência entre quem conviva em condições análogas às dos cônjuges, a violência contra as crianças, a violência contra os idosos, e a violência contra ex-cônjuge, ex-convivente em condições análogas às dos cônjuges, ou contra progenitor de descendente comum em primeiro grau (Ferreira, 2005).

O objeto empírico estudado é, assim, o crime de violência doméstica, *in casu* a violência conjugal, e a sua dimensão material e simbólica através do olhar dos diversos operadores que lidam de perto com esta realidade (magistrados judiciais, magistrados do ministério público, advogados, órgãos de polícia criminal, assistentes sociais, psicólogos, diretoras de casas de abrigo, técnicos de associações feministas e contra a violência, vítimas e agressores). Foi nosso desiderato

apresentar um contributo válido, na medida em que as conclusões da presente investigação deverão representar um avanço no conhecimento da sociedade em matéria de interações que se geram entre os cidadãos e a atual rede de respostas institucionais e o reforço da confiança em relação a quem legisla e ao poder político. Para isso importa perceber a forma como os diversos agentes percecionam o objeto empírico, o articulado da lei, a rede de intervenção e quem legisla. Só compreendendo este campo de fenómenos será possível apresentar subsídios para as políticas de segurança neste âmbito em Portugal, tendo como ponto de partida a análise ao inquérito nacional à vitimação desenvolvido pelo CIES-IUL nos anos de 2008 e 2009 e que consubstancia o primeiro inquérito aplicado à escala do território português (Almeida, 2010).

O problema sociológico em causa é, pois, a forma como a legislação atualmente em vigor (onde está vertido o domínio da violência doméstica enquanto estudo de caso) é tratada, percecionada e aplicada pelos diversos atores – como refere Guibentif (2009), um dos dois momentos concretos de relacionamento entre a sociedade e o direito é o da aplicação da lei – quais as consequências práticas dessa forma eventualmente distinta de representar a mesma realidade (se existem disfunções decorrentes dessas atitudes e representações), qual a representação social desses mesmos atores em Portugal por parte das vítimas e se as políticas públicas de segurança estão a ser devidamente desenvolvidas no terreno pelos diversos atores que compõem a rede formal de respostas à problemática da violência doméstica.

Essas disfunções, enquanto hipótese de partida, poderão ser decorrentes de uma governança enviesada por parte de quem tem o papel de mediador ou de más práticas aquando

da aplicação das políticas públicas de segurança já que aquilo que consubstancia um plano de ação com medidas positivas (referencial) poderá não corresponder aos efeitos práticos expectáveis. Ou seja, a aplicação do referencial desde o seu emissor (governo) até ao seu destinatário (cidadão) é um processo que, atualmente, é alvo de um conjunto de vieses que contribuem para a adulteração do resultado final (aplicação do referencial). Esses vieses podem passar pela incapacidade de comunicação política junto dos cidadãos, à descrença das pessoas no referencial de segurança, na forma pouco empenhada dos diversos dirigentes aquando da sua aplicação, na falta de formação, a erros na orientação das próprias políticas, etc. Importa pois descortinar o porquê e propor mecanismos que contrariem essa realidade, já que este estudo de caso pode ser indiciador de algo que sucede de uma forma geral com a aplicação da legislação em Portugal, fato preocupante sobretudo quando sabemos que em Portugal existe uma participação política com um valor médio relativamente baixo¹ (Viegas e Faria, 2007). Enquanto o envolvimento dos cidadãos na política for reduzido dificilmente conseguiremos atingir aquilo a que Beck designa de subpolítica, ou seja, uma configuração do poder que começa por baixo e que dá voz a cidadãos. A subpolítica distingue-se da política pelo facto de os agentes externos ao sistema político estarem autorizados a aparecer no cenário do desenho social e o facto de não serem apenas os agentes sociais ou coletivos a competir pelo poder configurador da política, também os indivíduos competem entre si e com esses agentes.

¹ “As modalidades de participação que apresentam maior desfasamento de valores entre Portugal e a generalidade dos países europeus, excluindo os de Leste, incluem-se no tipo «novas formas de participação»: utilização da internet, boicote de produtos e compra de determinado produto por razões políticas ou sociais” (Viegas e Faria, 2007: 72).

A subpolítica significa, portanto, configurar a sociedade a partir de baixo. No surgimento da subpolitização existem oportunidades crescentes para os grupos até aqui afastados passarem a ter voz no processo de organização da sociedade: cidadãos, opinião pública, movimentos sociais, grupos de peritos, etc. (Beck, 2000).

A presente proposta é, no nosso entendimento, original pela forma como abordamos este objeto. Não foi nossa intenção desenvolver mais uma incursão ao tema da violência doméstica na perspectiva do gênero, da vitimologia, das causas do crime ou dos estudos sobre a violência. O domínio de fenômenos que pretendemos abordar é a emergência da violência doméstica e o modo como o comando da lei é interpretado e aplicado² e as consequentes relações entre os diversos agentes e as vítimas de crime em Portugal; e, dessa forma, poder apresentar um contributo válido que possa reconfigurar as políticas de segurança atualmente desenvolvidas no âmbito da violência doméstica (realidade que, sobretudo na última década, assistiu uma evolução sem precedentes) pois, como sabemos, a sociologia do desvio, também “procura medir os efeitos das políticas concebidas para fazer face ao crime” (Cusson, 2011: 27) apesar de termos constatado alguns constrangimentos no decurso da investigação, já que Portugal “tem ainda uma fraca, senão inexistente, tradição de investigação na área da sociologia do crime, permanecendo o fenómeno fortemente associado à área do Direito, e raramente trabalhado do ponto de vista da investigação sociológica³” (Narciso, 2013: 66). Na linha de pen-

² Os efeitos que tem o seu comando, pegando nas palavras de Kelsen (2008).

³ Por outro lado temos alguma literatura anglo-saxónica incontornável e que será melhor explorada no decurso da presente investigação. A este propósito Clinard e Meier (2008) e Downes e Rock (2011).

samento de Nelson Lourenço, a sociologia do crime e da violência não conheceu, em Portugal, no período pós-25 de Abril, que marca o crescimento e a consolidação da investigação sociológica no nosso país, uma grande atenção por parte dos sociólogos. Comparativamente a outros ramos e especialidades da Sociologia, a bibliografia continua escassa e muitas áreas estão ainda em aberto. Apenas nos últimos anos se pode constatar, por parte de um reduzido número de investigadores, um esforço continuado e sistemático na investigação nesta área da sociologia, com avanços significativos no campo do conhecimento do processo evolutivo da criminalidade em Portugal, da violência contra a mulher e das representações sociais da violência (Lourenço, 2010). Mas já existe um caminho consolidado que tem vindo a ser desenvolvido por sociólogos como Nelson Lourenço e Manuel Lisboa (1998), Viegas Ferreira (2004), Helena Machado (2008) e Isabel Dias (2010), entre outros investigadores⁴.

No campo dos objetivos específicos foi nossa intenção abranger as seguintes questões de partida, ou seja, interrogações dirigidas à realidade empírica, que serviram de fio condutor ao processo de pesquisa (Machado, 2008): caracterizar a representação social do crime de violência doméstica por parte dos profissionais que contactam diariamente com este fenómeno, mormente no plano das dimensões simbólicas das leis, ou seja, os efeitos que as leis têm, para além dos comportamentos, sobre as representações sociais; perceber em que medida a representação do crime de violência doméstica conduz a

⁴ Na área da sociologia do desvio o nome de Maria João Leote Carvalho (2005), da FCSH-UNL, é uma referência incontornável, sobretudo quando se investiga sobre comportamentos desviantes dos jovens. Também João Sebastião (2013), do ISCTE-IUL, tem produzido conhecimento reconhecido no domínio da sociologia do desvio juvenil.

resultados diferentes, nomeadamente na forma como os diversos casos são encaminhados e se existirão disfunções nessas atitudes e representações; compreender a representação social das vítimas em relação à legislação em vigor e aos diversos agentes envolvidos na rede formal de respostas institucionais; identificar as perspetivas de futuro do objeto de estudo face à evolução jurídica, social e histórica do crime de violência doméstica; e compreender as implicações político-securitárias das diferentes representações do crime de violência doméstica, por forma a apresentar recomendações de ação.

Para cumprimento desses objetivos abordámos os pilares considerados essenciais para uma discussão integrada da problemática, culminando num texto dividido em quatro capítulos. No capítulo I fazemos uma incursão às políticas públicas de segurança em Portugal e na Europa. Para isso entendemos que seria fundamental, em primeira linha, clarificar o conceito de políticas públicas, os fins das políticas públicas de segurança; e as políticas de segurança em Portugal em estreita articulação com uma visão de conjunto, mormente o papel relevante que a Europa tem desempenhado neste domínio, através da abordagem ao programa de Estocolmo e as orientações estratégicas em matéria de justiça e segurança. Neste capítulo encetamos ainda uma necessária contextualização ao papel da prevenção criminal e social na sociedade de risco; e à produção do direito enquanto exteriorização material e simbólica da vontade política. Para isso, considerámos fundamental discernir sobre a governança da segurança à luz do papel das parcerias, da rede integrada de respostas sociais e do policiamento de proximidade, mormente uma abordagem ao modelo integrado desenvolvido em Portugal, na perspetiva de percebermos o papel das

principais forças policiais portuguesas na sociedade hodierna e se as mesmas estão a desempenhar a sua missão em plenitude. No capítulo II entramos na problemática da violência doméstica enquanto problema social e problema de segurança interna, através de uma abordagem integrada, já que houve o cuidado de refletir no estudo algumas das diversas visões do mesmo fenómeno. Para isso foi fundamental cruzar múltiplos contributos teóricos sobre sociedade, género e desvio; tecer uma reflexão sobre a dimensão jurídica e simbólica da lei que trata da violência doméstica e clarificar o quadro concetual de violência na família, violência sobre as mulheres e homens e violência conjugal. No capítulo III são apresentadas as opções metodológicas do presente estudo, a problematização, a permanente vigilância epistemológica que foi necessária manter *ab initio*; o universo e a estrutura da pesquisa; o plano amostral; e os cuidados tidos em consideração aquando da preparação e execução das entrevistas, bem como na consequente redução e tratamento dos dados. Importa salientar que, aquando da delimitação da amostra, entendemos fundamental descrever inicialmente os diversos agentes que têm, neste momento, um papel relevante no sistema português de segurança interna, mormente o governo, a procuradoria-geral da República, o secretário-geral do sistema de segurança interna, as forças e os serviços de segurança, entre outros agentes. Por fim, no capítulo IV, propomo-nos pensar o modo de *produção* das políticas públicas de segurança em Portugal, fazendo uma incursão aos dados apurados através do inquérito nacional à vitimação, bem como à informação recolhida junto da rede nacional de núcleos de atendimento a vítimas de violência doméstica, apresentando as características fundamentais e consequentes implicações dos resultados obtidos na presente investigação.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: PORTUGAL E A UE

1.1. Do conceito e fins das políticas públicas de segurança

É objetivo deste capítulo contribuir para a delimitação do quadro teórico-concetual das políticas públicas de segurança tendo como pano de fundo a realidade portuguesa, mas também europeia⁵, sobretudo porque é fundamental compreender para agir, já que existe o reconhecimento de que, no contexto das políticas públicas, é sempre possível escolher e a eficiência das escolhas é tanto maior quanto mais assentar numa cartografia sólida dos problemas sociais e das respostas políticas possíveis (Rodrigues e Silva, 2012). Segundo o mais recente conceito estratégico de defesa nacional (2013) a União Europeia continua a ser, no seu conjunto, a região mais rica do globo, com um modelo social que tem proporcionado às suas populações condições ímpares de qualidade de vida. Porém, o envelhecimento da população, o fraco crescimento económico e as tensões internas, acentuadas pelas crises económica e financeira,

⁵ Não é possível abordarmos o caso português sem uma contextualização macro ou com uma análise meramente redutora, já que as questões da segurança revestem-se, cada vez mais, de uma enorme complexidade. Num espaço sem fronteiras internas, as preocupações com a criminalidade e com a violência, designadamente a altamente organizada e de contornos transnacionais, deixaram de ser apenas uma preocupação interna dos governantes e das autoridades nacionais (Gomes, 2005).

representam problemas que podem prejudicar a estabilidade regional. A fragmentação dos mercados financeiros está a pôr à prova a solidariedade europeia implícita num mercado único e numa moeda única, bem como o aprofundamento do processo de integração, pelo que a evolução da crise terá necessariamente consequências na política comum de segurança e defesa dos países que integram atualmente a UE. No entanto, antes de entrarmos no conceito de políticas públicas de segurança, temos necessariamente de recuar um pouco e clarificar aquilo que designamos como políticas públicas, enquanto governo em ação, recorrendo a cientistas políticos que têm estudado este universo; bem como articular este conceito com aquilo que é o estado, a administração pública e uma nova forma de atuação governamental que mobiliza a comunidade. O papel dos cientistas e da universidade são fundamentais, pois “todos os espaços de produção de saber, e as universidades em particular, têm, a este propósito, uma responsabilidade: a de contribuir com conhecimento que possa ser incorporado na formação, concretização, monitorização e avaliação das políticas públicas para reforçar as qualidades formais de opções que podem, e devem, alicerçar-se em escolhas políticas que competem entre si” (Rodrigues e Silva, 2012: 20). Aliás, o próprio conceito de política, enquanto conjunto de meios pelos quais o poder é empregue de modo a influenciar a natureza e os conteúdos das atividades governamentais, inclui atividades dos que estão no governo, mas também ações de muitos outros grupos e indivíduos (Giddens, 2009), como será seguramente o papel a desempenhar pelas universidades.

Importa referir que a concetualização de políticas públicas não é simples e, também neste caso, não existe uma única

visão sobre o que são políticas públicas⁶, aliás, em ciência dificilmente encontramos um conceito totalmente consensual já que é próprio do avanço do conhecimento a existência de diversas teorizações e abordagens distintas do mesmo objeto de estudo. Tal como esclarece Souza (2006), Mead (1995) define políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue a mesma linha de pensamento: políticas públicas são a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza o conceito de políticas públicas como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, o conjunto de decisões e análises sobre políticas públicas visam sobretudo responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Outras definições enfatizam o papel das políticas públicas na solução de problemas⁷. Já para Nagel a política pública compreende as decisões governamentais destinadas a resolver problemas (Clemente, 2013).

⁶ A introdução das políticas públicas como ferramenta prática nas decisões do governo foi efetuada por Robert McNamara em 1948 nos EUA ao estimular a criação da *RAND Corporation*, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. O trabalho do grupo multidisciplinar influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, procurou mostrar como uma guerra podia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às decisões do governo sobre problemas públicos expandiu-se depois para outras áreas da produção governamental. Nas últimas décadas voltou-se a registrar um ressurgimento do enfoque neste campo de conhecimento, cujos debates procuram responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas (Souza, 2006), que papel deverá o governo desempenhar na regulação de uma sociedade, que limites deverão ser impostos a essa mesma ação e de que forma deverá o governo implementar o seu referencial sabendo que existe um desgaste evidente das suas formas tradicionais de intervenção, obrigando à procura de novas soluções.

⁷ Contudo, críticos dessas definições que valorizam aspetos racionais e procedimentais, argumentam que elas ignoram a essência das políticas públicas, isto é, o embate em torno de ideias e interesses (Souza, 2006).

As políticas públicas, segundo Mény e Thoening, podem ser definidas também como um produto da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. A política pública apresenta-se sob a forma de um programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico e faz intervir todo um conjunto de atores, tais como, a educação, a segurança, as autarquias. Para Pierre Muller uma política pública é um processo de mediação social, na medida em que o objeto de cada política pública é resolver os desajustamentos que podem existir entre um setor e os outros setores ou, ainda, um setor e a sociedade global (Oliveira, 2006), verificando-se que esse papel de mediador tem sido tendencialmente crescente, na medida em que os governos perceberam que individualmente são incapazes de corresponder às expetativas legítimas e aos desafios da sociedade, o que invoca a necessidade de uma verdadeira governança em rede.

Considera-se que a área das políticas públicas contou com quatro grandes *pais* fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. A necessidade de articulação entre conhecimento científico e a ação política (compreender para agir) é, aliás, um apelo comum em muita da investigação que vem sendo desenvolvida, realçando o papel insubstituível das universidades e dos seus centros de investigação que poderão ser mais valorizados por parte dos governos que, muitas das vezes, não estão munidos

da informação completa para poderem decidir. Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos, argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos decisores, etc. Lindblom questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí a razão por que as políticas públicas precisariam de incorporar outros elementos à sua formulação além das questões da racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, os resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, dos *media* e dos grupos de interesse que influenciam os seus resultados e efeitos (Souza, 2006).

Nesta linha de raciocínio não será despiciendo refletir sobre os conceitos de estado e de administração pública já que, muitas das vezes, se confundem com a própria visão de governo sobretudo por uma das formas de conhecimento, designada como senso-comum, na certeza porém de que estes conceitos consubstanciam uma visão muito mais ampla e que vai para lá daquilo que representa o governo em ação⁸.

⁸ A ideia de governo em ação materializa uma visão mais lata já que abrange um alcance de serviço à comunidade em que se encontra inserido colmatando as suas necessidades coletivas

Sabemos que o estado é, por definição, tal como nos ensina Marcelo Caetano, uma entidade constituída por um povo fixado num território, de que é senhor, e que, dentro das fronteiras desse território, institui, por autoridade própria, órgãos que elaboram as leis necessárias à vida coletiva e imponham a respetiva execução. O estado é, acima de tudo, uma construção da razão. Por outro lado, segundo Burdeau, o estado não é um território, nem população, nem corpo de regras, já que este transcende-os. A sua existência não pertence à fenomenologia tangível; ela é da ordem do espírito. O estado é, no sentido pleno do termo, uma ideia. Não tendo outra realidade senão a concetual, ele apenas existe porque é pensamento (Oliveira, 2006). Já para Giddens (2009), estado é um aparelho político (instituições governamentais e funcionalismo público) que governa um dado território, cuja autoridade assenta na lei e na capacidade para usar a força. Aliás, a monopolização da violência é algo que caracteriza o estado contemporâneo. Segundo o mesmo autor, o aparecimento do estado marca uma transição-chave na história da humanidade, na medida em que a centralização do poder político, que a formação de um Estado implica, introduz novas dinâmicas nos processos de mudança social. Por outro lado, a administração pública é o instrumento executivo do estado, cuja finalidade é satisfazer as necessidades coletivas em nome do interesse público. A administração pode ser definida, como o sistema de órgãos, serviços e agentes do estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança,

(saúde, educação, segurança, cultura, etc.), sendo certo que, mesmo neste campo, a concetualização não é consensual.

cultura e bem-estar (Amaral, 1994). Da atuação dos órgãos e serviços do estado nasce a atividade administrativa, pelo que, a administração pública, em sentido material, é definida como a atividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da coletividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes (Oliveira, 2006: 33).

Mas o conceito tradicional de estado está a mudar, sobretudo porque as exigências exógenas também já não são as mesmas, obrigando uma adaptação às novas realidades, aos novos cenários e aos novos desafios. Segundo Beck (2000) o estado moderno está a metaforsear-se, ganhando uma nova camada de tarefas. Já vimos que, para corresponder às exigências dos cidadãos, o estado tem permitido a *intrusão* de outros agentes naquilo que eram, até então, esferas de ação monopolizadas (como, por exemplo, a segurança). O estado tornou-se, acima de tudo, um negociador, relegando para segundo plano a ação autoritária, sobretudo o estado-nação que, como sabemos, é um tipo específico de estado característico do mundo moderno em que um governo detém o poder soberano sobre um determinado território, e em que a população é constituída por cidadãos que sabem que pertencem a uma única nação (Giddens, 2009). Na verdade, se nos parece que o estado moderno; por um lado, está a extinguir-se, por outro, tornou-se mais urgente que nunca, reduzindo-o a uma fórmula: extinção mais invenção igual a metamorfose do estado, já que está a largar as suas tarefas clássicas e a desenvolver novas tarefas globais. O estado de decisão e ação autoritária dá lugar, assim, ao

estado de negociação, cuja capacidade do estado moderno é, neste momento, mais importante que a sua capacidade hierárquica unilateral para agir (Beck, 2000). Mas se é verdade que a sociedade contemporânea caracteriza-se, sobretudo no ocidente, pela existência de uma definição de áreas de intervenção cujo monopólio está reservado a uma autoridade central; em que o lançamento de impostos sobre os bens e os rendimentos de cada pessoa está igualmente concentrado nas mãos de uma autoridade central, e onde o fluxo de meios financeiros à disposição dessa autoridade sustenta o monopólio da violência, e esta, por sua vez, garante o monopólio fiscal (Elias, 2006), também não é menos verdade que, para manter a harmonia possível de todo o sistema de funcionamento do estado e, dessa forma, permitir corresponder às expectativas dos cidadãos importa, cada vez mais, saber ouvir e desenvolver sinergias com os restantes agentes, organizações, associações e os cidadãos individualmente considerados, entre outros.

Contudo, continua a ser fundamental que o estado mantenha o monopólio ou, pelo menos, a regulação ou supervisão de determinadas áreas-chave da governação (justiça, saúde, segurança, etc.) pois sabemos que as sociedades sem um estável monopólio da violência são sempre sociedades em que a divisão de funções é relativamente diminuta e as cadeias de ações que ligam os indivíduos são relativamente curtas (Elias, 2006), o que gera menor coesão social. Curiosamente, aquilo a que assistimos hoje, não será tanto um problema de legitimidade, mas antes de arrogância e competência na aplicação da violência. Randall Collins tornou-se muito crítico da teoria do estado como a instituição que tinha legitimidade para a violência, como se isso fosse uma consequência natural. Em vez

disso, ele concetualizou o estado como a instituição que tenta monopolizar a violência, pois o sucesso nas suas atividades advém sobretudo dessa legitimidade. Collins percebeu que, na prática, existe mais arrogância do que violência real, até porque as pessoas não são muito competentes na gestão da violência (Walby e Spencer, 2010).

Essa metamorfose do estado e das suas responsabilidades, inclusivamente no plano da segurança, também se deve, em larga medida, à transformação no conceito de cidadania. Cidadãos mais esclarecidos e mais cientes dos seus direitos e deveres exteriorizam um comportamento distinto e mais exigente junto dos servidores públicos. Essa consciência do papel ativo que cada um de nós deverá desempenhar, enquanto agente promotor de mudança, conduz-nos a um novo paradigma em que o fosso entre o estado e os cidadãos deixa de ser tão evidente. Muitas dessas novas formas de intervenção de cidadania (individuais ou através de associações, organizações, movimentos, etc.) são potenciadas, como é óbvio, por aquilo que representa o avanço tecnológico e o recurso às novas ferramentas disponíveis que permitem, para além da pesquisa em fontes de informação inesgotáveis, ampliar mensagens e envolver massas e gerar movimentos em torno de ideias. A tecnologia eletrónica abriu outros espaços de atuação política e de reivindicação. O espaço cibernético é uma nova área de ação para mapear uma guerra de posições à luz de uma lógica que nem sempre respeita a liberdade de informação essencial para a cidadania democrática (Ong, 2006). Mas, apesar de todas as fragilidades e riscos associados, nunca em outro momento da história humana foi possível desenvolver ações e gerar movimentos de massas de forma tão célere e com tamanho alcance e projeção nas decisões políticas como hodiernamente.

Vivemos, pois, numa nova dinâmica entre forças políticas e cidadãos; e onde, inclusivamente, o conceito de cidadania ganhou uma nova dimensão pois há todo um conjunto de valores e princípios que têm vindo a ser desconstruídos gerando um novo contexto ao qual os estados têm procurado adaptar-se. As sucessivas alterações no plano das relações comerciais e na circulação de pessoas e bens; a preocupação crescente com a salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias humanas; a coexistência de pessoas com culturas e origens distintas no mesmo território nacional obriga, necessariamente, a encarar a cidadania de uma forma diferente da visão tradicional. As fronteiras tornaram-se mais ténues num mundo global de risco. Tal como refere Aihwa Ong, *we are becoming beyond the citizenship-versus-statelessness model. First, the elements of citizenship are becoming disarticulated from each other, and becoming re-articulated with universalizing criteria of neoliberalism and human rights. We used to think of different dimensions of citizenship as more or less tied together. Increasingly, some of these components are becoming disarticulated from each other, and articulated with diverse universalizing norms defined by markets, neoliberal values, or human rights. At the same time, diverse mobile populations (expatriates, refugees, migrant workers) can claim rights and benefits associated with citizenship, even as many citizens come to have limited or contingent protections within their own countries* (Ong, 2006). Assim, no contexto da desordem mundial, a cidadania vem sendo definida principalmente por uma cultura vigilante de segurança. Este espaço da cultura de segurança, da denominada sociedade de risco, é dominado por uma política de medo e instabilidade que provoca a alienação da promessa democrática. Trata-se, por exemplo, do medo de uma nação alheia, a das minorias,

dos refugiados e dos migrantes, das doenças, dos riscos naturais, que emergem como um domínio público relativamente autónomo (Sarmiento, 2010). As mudanças no conceito de cidadania, a gestão dos (novos) riscos e a era da incerteza exigem, pois, um governo apto a compreender e a *ler nas entrelinhas* ou, se quisermos, a interpretar os movimentos e os sinais, por forma a melhor se adaptar e a decidir de forma esclarecida a ação do estado.

Definidos sucintamente alguns conceitos-chave essenciais para efeitos de pesquisa e compreensão da presente problemática, diríamos que uma política pública é o resultado de uma mediação social, onde aparecem vários agentes, confrontando as suas visões do mundo e as suas lógicas de ação. O processo de mediação social observa-se através da elaboração dos referenciais de ação, isto é, das representações que vão motivar e orientar a ação política na resolução dos problemas (Oliveira, 2006) e é no seguimento da mediação desse referencial, dessa visão ou projeto, que os governos têm exteriorizado profundas dificuldades, sobretudo na forma de passar a sua mensagem, sentindo-se incapazes de inspirar as pessoas através de uma liderança forte. Um dos problemas diagnosticados (Gomes, 2006) é a pouca adaptabilidade do estado aos contextos sociais e políticos, tornando-se ineficaz e ineficiente, incapaz de responder à mudança social, caindo, assim numa crise de governabilidade. A isto responde a governança, através de uma resposta mais diversificada e criativa. A ideia de governança, começa, logo à partida, por reconhecer a existência de uma crise de governabilidade num determinado setor, que se reflete no desgaste das formas tradicionais de ação pública, mas aponta, também, soluções que permitem responder à nova

realidade, mais complexa, com a qual se confronta o estado. A governança, enquanto nova forma de intervenção pública, visa, assim, responder a um mundo mais complexo, caracterizando-se pela passagem da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do estado redistributivo ao estado-regulador e da direção pública à cooperação entre os atores públicos e privados.

O atual conceito de governança pressupõe que o estado não pode ser considerado uma entidade unitária, distante ou isolada, sobretudo porque os seus poderes estão, de certa forma, fragmentados, uma vez que a direção de um veículo não depende unicamente do seu condutor. A governança reconhece que existe uma maior complexidade uma vez que nenhum agente tem por si só informação ou recursos suficientes para resolver unilateralmente os problemas. O estado não consegue atingir as expectativas e responder aos anseios dos cidadãos, perdendo alguma da sua legitimidade, na sua relação com os cidadãos, pelo que tem, necessariamente, de alterar a sua organização, os seus processos e as suas práticas, isto é, virar-se para lógicas externas, de prestação de um serviço público, adotar decisões e ações transversais e mais descentralizadas (Inácio, 2010). Este conceito emerge da necessidade de adaptar as respostas às mais variadas situações e, para isso, são importantes os diagnósticos que tendem a funcionar como um pré-requisito para a implementação de políticas públicas (Oliveira, 2006), isto é, para que haja eficiência das políticas é necessário circunscrever a área sobre a qual incidirá a política, ainda que se tenha em mente que as realidades locais se interpenetrem, porque as dinâmicas sociais não respeitam fronteiras entre espaços urbanos. Este novo conceito, governança, consubstancia

um conjunto de mecanismos de mudança, medidas a adotar que devem ser eficazes e passíveis de execução, deve haver uma mudança de mentalidades, deve-se restaurar os valores éticos e morais, de preservação da dignidade humana e todos se devem unir em prol de um mesmo objetivo (Inácio, 2010). A cooperação e a congregação de sinergias são, pois, ideias-chave da governança, sobretudo quando as perspectivas e os conhecimentos dos diversos agentes envolvidos são diversos. Como defendeu “Clinton, o que é bom para a política não funciona necessariamente no mundo real. O que funciona no mundo real é a cooperação. Naturalmente que esta valorização do diálogo e da capacidade negocial não implica uma neutralização das escolhas, nem uma ausência de diferenciação entre projetos políticos. Pelo contrário, sugere que a cooperação, para ser eficiente, requer que se parta de posições iniciais fundadas em mundivisões distintas, mas que permitem encontrar soluções equilibradas, que não representem capitulações programáticas das partes envolvidas” (Rodrigues e Silva, 2012: 19).

No âmbito do conceito de governança, enquanto resposta do governo ao desgaste das formas tradicionais de ação pública, surgem os subconceitos de governança em rede e de *multi-level governance*. Fala-se numa governação em rede, quando o papel do estado passou da simples atribuição de regulação, por via da autoridade, para o papel de mediador. O estado continua a ser um ator preponderante, com a tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador, por exemplo, da segurança (Gomes, 2006; Inácio, 2010). O modelo que traduz estas transformações nos processos de governação da Europa contemporânea é o modelo *multi-level governance*, onde a autoridade formal dos estados centrais passa a estar dispersa, quer para

cima para instituições supranacionais como para baixo, para os governos regionais e locais e para os lados, para novos parceiros, nomeadamente, o setor privado, associações, grupos de interesses, entre outros. O modelo *multi-level governance* define-se, pois, como sendo caracterizado por trocas negociadas e não hierárquicas entre instituições a nível transnacional, nacional, regional e local e numa estratificação vertical entre os diferentes níveis (Inácio, 2010). As decisões, neste modelo, deixam de estar centradas na política, alargando os seus tentáculos a um vasto espectro de agentes, envolvendo as pessoas, as entidades locais e regionais, as organizações e os países. Como defende Ulrich Beck, “la política ha dejado de ser el lugar central, o por lo menos el único, en el que se decide la transformación del futuro social. (...). Incluso podemos decir que todas las ideas de centralización en política se encuentran en relación inversamente proporcional al grado de democratización de la sociedad” (Beck, 2013: 370).

No âmbito das políticas públicas de segurança importa destacar aquilo que é um bom exemplo de governança da segurança (pelo menos no plano das intenções): estamos a falar dos contratos locais de segurança. Os CLS consubstanciam um exemplo de governança de segurança que inclui três linhas de orientação: a prevenção, a repressão e a civilidade. O princípio geral desta ação deve envolver um espírito de colaboração e proximidade entre todos os agentes de segurança. Na verdade, as autoridades estaduais e locais devem envolver os diversos agentes locais para o desenvolvimento de soluções, para responder a realidades pragmáticas. Os CLS são um símbolo, um instrumento, um novo conceito de uma nova variável nas políticas de segurança que tenta incorporar as demandas dos

cidadãos e a exigência da proximidade, parecendo ser uma exigência de que nenhuma instituição pode legitimamente subtrair. Os CLS tendem a orientar a polícia em função das preocupações da população e de coordenar melhor as dimensões social e penal e não haver tendência para se anularem uma à outra. São políticas de segurança adaptadas às realidades locais e que favorecem a cidadania como eixo de prevenção, proximidade como forma de resposta e eficiência entre os serviços do estado (Inácio, 2010). No entanto, os CLS são apenas uma experiência num vasto universo por explorar que só será sustentável se existir uma linha de continuidade nas políticas de segurança ou, se quisermos, no referencial da segurança em Portugal, já que, no nosso entendimento, tornou-se evidente que aquando da mudança de cada governo é comum assistirmos à alteração do referencial nas diversas áreas da governação (veja-se a educação, por exemplo) e, com isso, abandonados muitos dos projetos e o esforço desenvolvido na legislatura anterior. Se não existir um compromisso responsável e inspirador entre todos os partidos com assento parlamentar não é possível consolidar um referencial de segurança baseado num planeamento estratégico e prospetivo que não ondule ao sabor das mudanças do poder.

Em suma, podemos referir que o conceito de políticas públicas, não sendo consensual, tem implícita a ideia de governo em ação e com um papel de mediador com a tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador é uma realidade necessária que obriga a repensar a forma de fazer política. O novo paradigma exige o envolvimento de todos os agentes, de todos os parceiros, liderando-os rumo a projetos que conduzam os cidadãos a acreditar novamente na boa-fé de quem os dirige

politicamente de forma inspiradora e exemplar. Importa, ainda, referir que em Portugal este domínio tem recebido um tratamento sobretudo académico porque, em bom rigor, na ação do governo não se sente ainda o conjunto de preocupações que deve nortear a classe política. O principal problema mantém-se: a dificuldade de comunicar com os cidadãos continua a ser uma evidência, uma fragilidade que importa contrariar e corrigir.

Após uma incursão ao conceito de políticas públicas é chegado o momento de reduzir o nosso campo de análise e abordar uma das principais áreas de intervenção do estado: as políticas públicas de segurança. Para isso entendemos fundamental compreender, para além dos aspetos de concetualização histórica e político-securitária, a forma como este universo se concilia com os domínios da política criminal e de defesa nacional, na medida em que julgamos serem conceitos indissociáveis, apesar de se tratar de uma matéria que não é totalmente consensual.

Vimos que a configuração do estado moderno e o atual monopólio do uso da força⁹ é o resultado de um processo evolutivo histórico, político e social, um percurso moldado por inúmeros episódios da história humana e por decisões de figuras marcantes no plano político e intelectual, pelas classes dominantes mas também por grupos de pressão e instituições. Isto significa que o ordenamento jurídico, expressão material da vontade de um povo e onde estão igualmente vertidos os limites do uso da força e a distribuição ou concentração dos poderes foi, naturalmente, variando ao longo dos tempos.

⁹ Inclusive é ao Estado, através do MAI/PSP, que cabe o papel de regulação do universo da segurança privada.

O direito, como já referimos, é também um constructo contínuo e o reflexo de um determinado contexto histórico, político, económico e social. Na linha de pensamento do constitucionalista Jorge Miranda, o estado absoluto, dominante na Europa desde o século XVI até finais do século XVIII e inícios do século XIX, é aquele em que se opera a máxima concentração do poder no rei e em que, portanto, a vontade do rei é lei e as regras jurídicas definidoras do poder são exíguas, vagas, parcelares e poucas reduzidas a escrito. Na sua fase final, dita de despotismo esclarecido, também por vezes aparece designado como estado de polícia, tomando-se então o estado como a associação para a prossecução do interesse público e devendo o monarca, seu órgão ou seu mais alto funcionário, ter plena liberdade de meios para o alcançar (Miranda, 2006). Neste contexto ganha especial relevo a noção de segurança que, como já vimos, registou uma evolução significativa do século XVIII para o século XX, apesar de se ter tornado objeto de estudo por parte da filosofia política e da ciência política a partir do século XVI.

O crescente papel do estado implicou, necessariamente, um conjunto de transformações no conceito de segurança. No período do estado absoluto a segurança e a justiça tinham uma dimensão fundamentalmente patrimonial e a responsabilidade pela sua execução competia ao soberano, detentor do poder absoluto. Na fase liberal do estado constitucional ou de direito, o conceito de segurança estava, sobretudo, ligado à proteção da vida e da propriedade e das ruturas do estado moderno, isto é, da nova ordem pública. Nesta fase, o estado passou a monopolizar a segurança e a servir de intermediário na conflitualidade interpessoal entre os particulares (Oliveira, 2006), tornando-se evidente que a existência do próprio estado comporta a

responsabilidade deste garantir a segurança da coletividade – segurança coletiva – e a segurança de cada um dos cidadãos – segurança individual. E daí que, depois do triunfo do liberalismo nos finais do século XVIII e princípios do século XIX, as leis fundamentais dos estados e as declarações, cartas, convenções e pactos por eles subscritos, relativos aos direitos do homem, insiram nos seus articulados disposições relativas à segurança das pessoas e dos valores (Fernandes, 2005).

Até às últimas décadas do século XX principalmente através da polícia e do exercício exclusivo da ação penal, o Estado detinha a exclusividade de atuação na regulação da violência (Lourenço e Lisboa, 1998), ou seja, os aspetos preventivos e repressivos da criminalidade, a ordem e tranquilidade públicas estavam limitados ao único detentor legítimo do uso da força: o estado. De forma mais acentuada nas últimas três a quatro décadas do século XX, a subida da criminalidade patrimonial e, mais ligeiramente, da criminalidade violenta, o crescimento dos sentimentos de insegurança, a reorganização da vida social e sua descontextualização ligada muitas vezes aos fenómenos da acelerada urbanização, a atomização dos espaços e do indivíduo, as novas relações deste com o espaço e o tempo, a crescente procura de segurança e, entre outras, a maior exigência relativa à qualidade dos serviços prestados pela administração, exigiram ao estado uma nova resposta (Matos, 2008).

Desde então o intuito dos principais responsáveis pelos destinos das nações tem sido, essencialmente, o de diminuir a violência no seio da sociedade e transmitir um sentimento de segurança às populações pois, dessa forma, era possível garantir a prosperidade económica. Aos poucos as classes dominantes foram concebendo um quadro em que, sem segurança, não

é possível equacionar uma sociedade com uma elevada taxa de crescimento, até porque, como já referia Durkheim, através do conceito de síndrome de insatisfação relativa, uma sociedade é tanto menos tolerante em relação à violência quanto mais segura ela for, representação social que tem consequências nos comportamentos (Lourenço e Lisboa, 1998). O estado moderno foi, assim, “o resultado da necessidade política de por termo à violência de todos contra todos” (Dias, 2012: 32). No seguimento dessa necessidade surgiu o imperativo de setORIZAR as diversas áreas da governação por forma a facilitar e agilizar essa mesma intervenção. A setORIZAÇÃO das políticas públicas é fundamental, face à complexidade social resultante da organização da moderna sociedade e do estado-providência. A grande problemática colocada pelas políticas públicas é a relação entre o local e o global, já que as políticas de segurança desenvolver-se-ão em função dos desafios que uma determinada área representa para o conjunto da sociedade (Oliveira, 2006). Podemos, nessa senda, falar em uma segurança glocal, ou seja, um conjunto de políticas de segurança que levem em linha de conta uma dimensão macro (global, nacional, regional) em estreita articulação com aquilo que são as especificidades de cada território (rua, aldeia, vila, cidade), algo que, muitas das vezes não acontece, pois o decisor político, define opções estratégicas espelhando que as suas decisões assentam sobretudo naquilo que são as realidades de determinadas áreas metropolitanas, olvidando as características da restante cartografia criminal, geográfica, urbana, social, etc.

A segurança adquire, pois, significados diferentes consoante os indivíduos, as sociedades e os momentos históricos em que é analisada. Nas sociedades ocidentais a segurança

adquiriu um estatuto de bem público, de direito fundamental, sendo percecionada como um fator de coesão social, de igualdade (principalmente em territórios – bairros problemáticos e carenciados) e de progresso económico. O estado está assim obrigado não só a prevenir e combater as ameaças e os riscos reais, mas também os fenómenos que são subjetivamente percecionados pelos cidadãos como ameaças à sobrevivência e à sua qualidade de vida. Neste sentido, para além da dimensão tradicional da segurança (militar), novas dimensões têm de passar a integrar o conceito de segurança, como a segurança sanitária, a segurança rodoviária, a segurança alimentar, a segurança ambiental, a segurança marítima, etc. (Gomes, 2006) passando a ser um conceito muito mais lato e que invoca muitas áreas do conhecimento. A segurança apresenta-se hoje como um conceito global. Esta sua centralidade requer uma delimitação das fronteiras com outras áreas da atividade humana, nomeadamente com a defesa e a justiça. Na verdade, a frente de ameaças à segurança de pessoas e bens é hoje tão vasta quanto a complexidade de respostas a esse tipo de problemas (Almeida, 2013). Garantir a segurança individual e coletiva é, assim, “uma das obrigações do estado com vista à realização das suas finalidades: conservação, justiça e bem-estar social. O estado existe porque a sociedade acredita que sem ele não é possível manter a paz interna e assegurar a defesa externa. Assim, a segurança das pessoas e dos bens e a preservação dos valores constituem um dos objetivos do estado” (Fernandes, 2005: 30). Objetivo esse que deve ser encarado numa perspetiva positiva, já que deve representar mais liberdade, invés daquilo que, muitas das vezes, se poderá equacionar quando se fala em estado policial (conceito que não encontra eco no presente estudo).

Neste contexto, a segurança visa, acima de tudo, garantir os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e o livre exercício dos órgãos e instituições democráticas. Segundo Severiano Teixeira a segurança é “uma questão de estado, mas, mais do que isso, é um bem público. Sem segurança não há desenvolvimento económico. Sem segurança não há democracia. Porque contrariamente a um pensamento tradicional que defendia que mais segurança era igual a menos liberdade, é claro, hoje, que a segurança é um fator de liberdade. A segurança é condição da liberdade como a liberdade é condição da democracia” (Teixeira, 2002: 10).

No entanto, se a ideia de segurança foi determinante na emergência do estado moderno, logo se percebeu que a segurança absoluta poderia, ela própria, ser geradora da violência que se pretendia evitar. Daí que as comunidades jurídicas façam apelo não à segurança, mas à matriz ontológica do cuidado-de-perigo para refundar o poder do estado, criando-lhe limites que a história foi sedimentando (Dias, 2012). O conceito de segurança é, pois, pluridimensional; e engloba o caráter, a natureza e as condições de um estado de tranquilidade resultante da ausência de qualquer perigo. Por conseguinte, pode-se entender por segurança o estado de tranquilidade e de confiança mantido por um conjunto de condições materiais, económicas, políticas e sociais, que garante a ausência de qualquer perigo, tanto para a coletividade como para o cidadão individualmente considerado (Fernandes, 2005).

Analisado o conceito de segurança importa agora avançar um pouco mais e tratar aquilo que entendemos como segurança interna.

A segurança interna, nos termos do n.º 1 do art.º 1.º da lei de segurança interna (LSI), é 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. Nos termos do art.º 3.º da LSI, a política de segurança interna consiste no conjunto de princípios, orientações e medidas tendentes à prossecução dos fins definidos no art.º 1.º do mesmo diploma. O paradigma de segurança interna, tal como não podia deixar de ser, interage e está dependente de inúmeras variáveis como o contexto histórico, geográfico, cultural e as visões ou conceções diferenciadas de estado. Na verdade, esquece-se muitas vezes que a segurança está na base da fundamentação histórica do Estado. A emergência histórica do estado moderno, depende da capacidade do poder de assegurar a segurança, numa simbiótica relação com o espaço, 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 esse espaço. Assim, o estudo da segurança é, em si mesmo, interdisciplinar, uma vez que abrange as dimensões políticas, mas também as geográficas, psicológicas, culturais, económicas e históricas, a par dos componentes tecnológicos e legais (Sarmiento, 2010).

Na linha de pensamento de Fernandes e Valente (2005) a atividade de segurança interna visa essencialmente a prevenção. Este domínio abrange o conjunto de atividades desenvolvidas pelas forças e serviços de segurança com o objetivo de evitar a ocorrência de factos criminosos. As atividades de

prevenção da criminalidade das forças e serviços de segurança são desenvolvidos com recurso a medidas de polícia, de natureza preventiva, como a vigilância e fiscalização de certas atividades, lugares e estabelecimentos que possam favorecer a prática de crimes, para além da vigilância policial de pessoas por período de tempo indeterminado (Elias, 2008). Contudo, entendemos que este conceito encerra muito mais do que apenas a ideia de prevenção, englobando outras valências, todas as capacidades públicas e privadas, não só no plano da prevenção, mas também nos mecanismos de combate e repressão do crime, em suma, na reposição da ordem e tranquilidade públicas, bem como aspetos como o sistema prisional e a procura de soluções para que os reclusos sejam de facto ressocializados e possam voltar a assumir um posicionamento de cidadãos válidos perante a sociedade e, dessa forma, diminuir a elevada taxa de reincidência criminal.

Neste sentido, partilhamos a proposta de conceito sugerida por Almeida (2013), quando refere que, “em termos doutrinários, a segurança interna – *homeland security* na terminologia anglo-saxónica – pode ser definida como um esforço de governação concertado, envolvendo todos os agentes e as capacidades públicas e privadas que contribuem para um clima de paz social e de tranquilidade pública num país” (Almeida, 2013: 11). Dentro desta lógica, de que a segurança interna consiste no conjunto de esforços públicos e privados que são desenvolvidos para que se consiga atingir um clima de paz social e tranquilidade pública entroncam, como vimos, inúmeros outros aspetos a par da prevenção, tal como defende o Conselho da União Europeia (2010), quando entende que a segurança interna deve ser percecionada como um conceito amplo e completo que se

estende a múltiplos setores a fim de fazer face a essas graves ameaças e a outras que tenham um impacto direto na vida, na segurança e no bem-estar dos cidadãos, incluindo catástrofes naturais e as provocadas pelo homem, tais como incêndios florestais, os terremotos, as inundações e as tempestades.

Depois de termos abordado dois conceitos essenciais (políticas públicas e segurança interna) podemos então referir que as políticas públicas de segurança (interna) são um conjunto, mais ou menos coerente, de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas, cujo objetivo, expressamente definido, é o de fornecer através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados (coletividades locais, associações, empresas), uma resposta efetiva às diversas formas de insegurança (Dieu, 1999). Já para Roché, a política pública de segurança aparece como uma iniciativa pública de resposta à insegurança, face à incapacidade das instituições tradicionais em conterem o fenómeno delinquente, definindo políticas públicas de segurança como o conjunto de disposições legislativas e regulamentares tomadas para gerir o domínio da segurança, assim como, as ações ou programas públicos colocados em ação pelos eleitos locais e nacionais, as administrações isoladamente ou em parcerias com outros atores associativos ou privados. Estas políticas dirigem-se aos autores da violência, às vítimas e à opinião pública (Oliveira, 2006). Dos programas políticos dos vários governos ocidentais passaram a constar um conjunto de políticas públicas de combate à insegurança, baseadas, segundo Agra, em dois grandes modelos. Por um lado, em modelos normativos e, por outro, em modelos proximais. No primeiro caso, são modelos que privilegiam o reforço da autoridade das

polícias, o agravamento das leis penais e o aumento da capacidade dos estabelecimentos prisionais. No segundo caso, são modelos proximais que privilegiam uma intervenção de proximidade, de natureza preventiva, assente numa atitude de aproximação e de comunicação com o cidadão ao nível individual e das suas estruturas associativas (Oliveira, 2006). Na verdade as políticas de segurança são hoje planeadas com três objetivos essenciais: em primeiro lugar, prevenir os riscos simétricos e assimétricos de se manifestarem; depois, proteger as pessoas, as instituições democráticas, as infraestruturas críticas e os serviços e as forças de segurança; e, por último, conter os impactos e/ou os efeitos de um acontecimento catastrófico, gerindo as suas consequências, recuperando a ordem e a lei, e facilitando o regresso às condições de normalidade anteriores à ocorrência de uma crise (Almeida, 2013).

Qualquer que seja a política pública de segurança, conforme ensina Oliveira (2006), é possível analisar os referenciais a partir da definição de três grandes modelos de segurança: o primeiro paradigma é o da insegurança urbana. Trata-se da representação clássica, cujo tipo ideal é a sociedade moderna e funcional, institucionalizada pelo estado-nação. Neste caso a ordem social e a sua reprodução estão no centro das preocupações, sendo a insegurança considerada como resultante do fracasso do processo de socialização. Vários fatores contribuem para esse fracasso, designadamente, a cidade como lugar de anonimato e de perda de coesão social, a família em crise e as diferenças culturais como fator de deficiente integração. Por outro lado, temos o paradigma do risco já abordado anteriormente: o modelo não é mais o de uma sociedade de ordem mas sim o de uma sociedade de risco, tal como definiu

Beck (2013), fundada na desinstitucionalização e no individualismo. Neste paradigma os riscos crescem à medida que as relações entre os indivíduos e os sistemas adquirem maior complexidade. Deste ponto de vista a insegurança não é definida como uma desordem mas como um risco inerente à desarticulação da sociedade, isto é, como uma ameaça que deve ser prevenida. A prevenção não tem por objeto o delinquente, mas os grupos de risco. As ações preventivas visam um conjunto de medidas dissuasórias da passagem ao ato delinquente, através da multiplicação de dispositivos técnicos, arquiteturais e humanos; de vigilância e de intervenção por meio de dispositivos benévolos; mercantis (empresas de segurança); locais (polícias municipais) e do estado (polícia). O terceiro paradigma é o da coprodução da insegurança por parte das instituições: funda-se na relação entre violência e democracia nas sociedades contemporâneas. Se a institucionalização das relações sociais na sociedade industrial, através da expressão política dos conflitos de classes e das relações sociais, permitiu a coesão e a pacificação social desse modelo de sociedade, então tudo leva a crer que a questão da insegurança urbana põe em causa a capacidade dos atores políticos e institucionais em resolverem a questão da violência e da exclusão social. A insegurança aparece como o resultado da incapacidade das instituições em fazerem respeitar a ordem e em reduzirem os riscos e como o produto da ação das instituições que são incapazes de encontrar soluções para resolverem os problemas ligados à violência (Oliveira, 2006).

No entanto, independentemente dos paradigmas de políticas de combate à insegurança, importa percecionar a segurança como um constructo permanente, já que as fontes geradoras de insegurança são dinâmicas, o que obriga a um contínuo

planeamento prospetivo e de antevisão. As transformações do mundo contemporâneo e os riscos *manufaturados* requerem políticas públicas de segurança que sejam insistentemente repensadas frente às constantes mudanças e reivindicações da sociedade e que a administração pública tenha o seu escopo aprimorado para uma efetividade cada vez mais adequada como resposta do estado à sociedade (Inácio, 2010). Assim, para garantir a manutenção da ordem social estabelecida, “o poder político define os parâmetros, estabelece os instrumentos, adota os mecanismos e mobiliza os meios indispensáveis para assegurar a estabilidade e manter a confiança dos cidadãos integrantes da sociedade politicamente organizada” (Fernandes, 2005: 33).

Importa agora tecer algumas considerações sobre a forma como se conciliam os conceitos de política de segurança e política criminal.

Em geral a literatura retrata estes dois conceitos de forma distinta, como se não existissem quaisquer pontos comuns e as políticas de segurança dissessem respeito somente às medidas direcionadas para a prevenção, segurança pública e a manutenção da ordem, enquanto a política criminal abrangesse somente o referencial do governo para as questões relacionadas com a atividade dos tribunais, a investigação criminal e a aplicação do direito penal substantivo e adjetivo. Daí porventura, entre outros argumentos, a continuidade dos tribunais e da própria polícia judiciária dependente do ministério da justiça e as restantes principais forças e serviços de segurança dependentes do ministério da administração interna, como se a investigação da criminalidade mais complexa e o universo dos tribunais não dissesse respeito ao referencial no domínio

das políticas de segurança. Machado (2008), por exemplo, refere que política criminal “consiste no programa de objetivos, de métodos e procedimentos e de resultados que o Ministério Público e as autoridades de polícia criminal prosseguem na prevenção e repressão da criminalidade” (Machado, 2008: 117). Também Valente (2007) defende que importa alinhar a ideia de segurança pública como consequência e não fundamento da política criminal pois, caso contrário, construiremos uma sociedade subjugada ao interesse absoluto do coletivo e do estado, cujo rosto se hiperboliza e metaforiza em interesse público, não podendo a sua obra principal – o direito penal – ser instrumento de segurança. Segundo o mesmo penalista, é a política criminal que deve reger as políticas de segurança e não o contrário, como acontece no mundo europeu da atualidade, centrada no rosto humano, quer no plano legiferante quer no plano da hermenêutica judiciária e policial, implica uma política de segurança pública embrenhada na prossecução do interesse público de prevenção dos danos geradores de uma cognitiva e real insegurança. Ora, no nosso entendimento, o conceito de política de segurança é uma conceção com um sentido muito mais lato e que engloba necessariamente a política criminal. O referencial de um governo para a segurança deve ter em consideração necessariamente a política criminal. São aspetos indissociáveis. É à luz do referencial de segurança que devem ser definidas as medidas a desenvolver por forma a conseguir atingir as metas previstas no plano do governo. A política criminal deverá ser apenas uma das várias valências a ter em consideração e ser integrada no domínio das políticas públicas de segurança (a par da atividade preventiva e repressiva das forças policiais, de campanhas publicitárias de

prevenção, dos contratos locais de segurança, da intervenção da comunidade educativa junto dos mais jovens, do papel das Forças Armadas no apoio a atividades de segurança interna, do sistema prisional, etc.). Acresce que a própria natureza interministerial e a interdisciplinaridade da política de segurança interna manifesta-se na atividade de prossecução da mesma, já que existe uma clara inter-relação e inter-dependência entre a lei de segurança interna, a lei de organização da investigação criminal, a lei penal adjetiva e substantiva, entre outras, materializada nos domínios das informações, da prevenção, da ordem pública e da investigação criminal (Fernandes et al., 2005).

Hassemer, por outro lado, sustenta que a política de segurança pública não equivale a política policial, mas abrange também uma política criminal que, por sua vez, compreende não apenas o ponto de vista da eficiência policial, mas também as garantias penais e constitucionais. Uma política de segurança pública sem consideração pela juventude, o trabalho, a habitação, os problemas sociais e a educação, converte-se num espetáculo sem esperança e sem fim previsível. Portanto, uma política de segurança só faz sentido no contexto de uma verdadeira política interna bem definida e coordenada (Elias, 2008). Conforme sublinha Roché (1998), temos vindo a assistir ao aparecimento e desenvolvimento de um novo conceito e de novas lógicas de segurança que têm alterado os referenciais da ação pública. Tal facto permite-nos afirmar que estamos face a uma governança do crime e da segurança. Este novo conceito de segurança deverá traduzir-se na implementação de novas políticas e práticas de segurança, nomeadamente, através do estabelecimento de parcerias entre o estado e a sociedade civil

e a contratualização entre o estado central e os poderes locais (Oliveira, 2006). No nosso entendimento é esta visão holística da problemática que obriga a integrar as políticas criminais nas políticas de segurança enquanto conceito mais lato e abrangente.

Por fim, importa esclarecer a discutível dicotomia entre segurança interna e segurança externa (ou segurança nacional), aspeto muito atual e que tem estado envolvido em alguma polémica, sobretudo quando se ouvem algumas vozes a propor uma violação parcial da esfera jurisdicional profissional das forças de segurança por parte dos militares, à luz do papel de mero apoio à atividade operacional das polícias, por forma a dar maior rendimento a umas forças armadas subaproveitadas em tempo de paz.

Começamos por referir que, em termos de conceitualização, partilhamos da linha de pensamento de Adriano Moreira (2005), quando o mesmo refere que “a principal lição traduz-se em reconhecer que a segurança é um tema transnacional, que afeta todas as sociedades civis, e que não consente numa distinção operacional entre segurança interna e segurança externa” (Moreira, 2005: 5). A segurança na sociedade hodierna invoca, pois, uma visão holística da realidade, não devendo existir uma separação estanque entre estes dois universos, mas antes uma abordagem integrada, de complementaridade, na certeza porém de que a formação dos polícias (sobretudo os de natureza civil) é distinta da formação dos militares (inclusivamente daqueles que têm funções policiais como é o caso dos militares da GNR) pelo que importa manter uma permanente vigilância hierárquica e apertada articulação entre os dirigentes máximos em cenários que se reporte necessário invocar essa

cooperação. Esta visão integrada, que valoriza o conceito de segurança humana, tem sido defendida inclusivamente em fóruns internacionais, apresentando o novo conceito estratégico de segurança, ancorado na ideia de segurança humana, expressa pelo secretário-geral da ONU, Kofi Annan, no início deste III Milénio, que ultrapassa definitivamente a rigidez das velhas fronteiras concetuais, que opunham segurança interna e externa, *safety* e *security*, público e privado, local e nacional, nacional e internacional, prevenção e repressão. A comissão de segurança humana, das Nações Unidas, apresentou, no relatório final sobre segurança humana, a seguinte definição: a segurança humana significa proteger o núcleo vital de todas as vidas humanas através de meios que reforcem as liberdades individuais e a realização das pessoas¹⁰ (Gomes, 2008).

No ordenamento jurídico português o legislador autonomizou os dois conceitos relativos à organização administrativa do estado: segurança interna e defesa nacional – ou segurança externa. Num caso e noutro é o estado a entidade a proteger. Porém, no primeiro relevam as medidas e as estruturas que este se impôs para se salvaguardar da ameaça de anomia provocada por fatores internos, sobretudo a criminalidade, enquanto no segundo estamos perante os desafios que o exterior pode impor à integridade nacional, nomeadamente a ameaça que outros Estados podem significar para a soberania

¹⁰ Este imperativo de articulação entre os dois sistemas é reforçada com o conceito estratégico de defesa nacional vertido na resolução do conselho de ministros n.º 19/2013 de 5 de abril, cujos princípios de segurança aparecem em conjunto com os princípios de defesa nacional, defendendo que uma das três regras fundamentais para a realização da estratégia nacional passa por uma unidade estratégica, ou seja, é indispensável integrar todas as dimensões da segurança e defesa, fazendo-as convergir para os objetivos comuns; sendo essencial aprofundar a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança em missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais, através de um Plano Operacional que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos.

nacional. Como corolário desta distinção concetual verifica-se uma distinção a nível de organismos responsáveis por uma e outra atividade (ESP, 1994). O estado português tem como tarefas fundamentais garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que o promovam, garantir direitos e liberdades fundamentais, promover o bem-estar e a qualidade de vida e o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, ou seja, tem o dever de providenciar a segurança, o bem-estar e o desenvolvimento do país. A Polícia e as Forças Armadas assumem, nessa senda, um papel preponderante no âmbito da segurança do estado e de toda a sociedade (Inácio, 2010). Contudo, nos termos do art.º 35.º da LSI as Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao secretário-geral do sistema de segurança interna e ao chefe do estado-maior-general das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional.

Este é um dado novo, sobretudo pela forma expressa como é referida essa colaboração e articulação entre o dirigente militar máximo das Forças Armadas (sem olvidar que o comandante supremo é o presidente da República) e o secretário-geral do sistema de segurança interna, o que significa que a intervenção das FA, a acontecer, tem de ocorrer num cenário de exceção e envolver o poder de articulação e decisório da cúpula da hierarquia; e não num quadro normal e sem a necessária supervisão e coordenação superior.

No entanto, alguns autores continuam a defender uma clara distinção entre estes dois universos: apesar de se reconhecer que os setores da defesa nacional e da segurança interna não são inteiramente estranhos um ao outro, como o prova, por

exemplo, a necessidade de colaboração das forças de segurança na execução da política de defesa nacional em estado de guerra e, bem assim, a necessidade do emprego das FA para garantia da segurança em estado de sítio e em estado de emergência, a atividade de defesa nacional deixa de estar identificada com o finalismo da segurança interna, mas antes com a segurança externa que envolve a intangibilidade do território, a independência do poder estadual e a liberdade, vida, integridade física e os bens das populações (Sousa, 2008). Vejamos ainda outro exemplo: segundo Valente (2007) a segurança interna tem consagração constitucional em um preceito próprio – artigo 272.º da CRP – e distinto do que consagra a segurança nacional, mas ter-se-á de conjugar analiticamente com o art.º 273.º da CRP cuja epígrafe é *defesa nacional*. É no quadro da segurança interna que a segurança pública se projeta e ganha espaço de concreção, cujo escopo se prende com razões de interesse público, ao passo que a segurança externa, se arreiga no conceito constitucional de defesa nacional, deve ser entendida, como ensinam Gomes Canotilho e Vital Moreira, como a segurança que está direcionada em exclusivo para a segurança do país contra ameaças e agressões externas, mas não se pode confundir com a *segurança interna*, nem se esgotar no plano da defesa militar, apesar de ser a componente principal da defesa nacional. Perante o atual referencial do estado para a segurança concluímos que a ação de governação deve, sempre que possível, circunscrever, as dimensões interna e externa da segurança; os interesses civis e militares; o setor público e o setor privado; as parcerias público-privadas; e a dimensão global, nacional e local da segurança, aumentando a sua transparência e flexibilidade (Inácio, 2010). Mas essa necessidade de circunscrição das duas dimensões,

parecendo-nos de difícil concretização, não deverá representar um entrave ao empenho das FA no apoio ao combate ao crime em articulação com as Forças e Serviços de Segurança em casos muito concretos como, por exemplo, o narcotráfico no espaço aéreo ou na costa marítima portuguesa, onde os meios logísticos militares podem representar uma verdadeira mais-valia operacional.

Importa, por fim, refletir sobre a segurança na esfera privada, tendo em consideração o estudo de caso desenvolvido na presente investigação e que será abordado detalhadamente nos capítulos que se seguem. As questões que se colocam são sobretudo duas: como conciliar o conhecimento do risco e a insegurança globalizada com a violência relacional (doméstica) e, por outro lado, de que forma é considerada a segurança na esfera privada, doméstica, familiar nos modelos de segurança? Na verdade, como iremos ver mais adiante, as políticas de segurança em Portugal têm exteriorizado uma atenção particular à criminalidade ocorrida em espaço doméstico sobretudo desde os fins do século passado, altura em que o crime de violência doméstica começou a ser tutelada penalmente de forma mais expressiva, ao ganhar honras de crime com natureza pública, a par de toda a legislação que foi sendo produzida nos últimos dez anos e que culminou na designada lei da violência doméstica (lei n.º 112/2009, de 16 de setembro). Não existem, pois, quaisquer dúvidas relativamente à importância que o legislador, os decisores políticos e a sociedade em geral depositam atualmente nesta tipologia criminal, muitas das vezes despercebida, silenciosa, privada e ocorrida intramuros. As campanhas de sensibilização através de figuras públicas são um desses ecos, que espelham bem o quão sensível se reveste

esta problemática. E se essa importância crescente é uma evidência também é verdade que a violência relacional, neste caso doméstica (conceito muito lato que não se confunde com a violência conjugal) tem consequências na sociedade que ultrapassam aquilo que são apenas as ofensas psicológicas e físicas nas famílias. Se tivermos em consideração que o crime ocorrido em espaço doméstico é um flagelo que envolve milhares de famílias, espaços de socialização por excelência e de convívio entre gerações, entre pais, filhos, netos, avós, namorados, etc.; é líquido defender que essas agressões reiteradas – ofensas psicológicas, físicas e morais e o convívio precoce com a violência por parte de milhares de jovens – vão produzir uma sociedade com muitos adultos que não cresceram num espaço de liberdade, de respeito pelos direitos humanos e de gestão dos conflitos sem recurso à violência. Esses futuros adultos dificilmente irão compreender, mais tarde, que existem outras opções, para além de todas as *cicatrizes* profundas que irão definir as suas personalidades. Nessa ótica, a violência doméstica representa um risco global pois estamos a falar de uma tipologia criminal que envolve milhares de famílias e que tem consequências no processo de socialização. Para sinalizar e minorar esse cenário é fundamental o esforço desenvolvido por inúmeras entidades nas ações de sensibilização e de formação; e pelos professores nas escolas, as comissões de proteção de crianças e jovens, os núcleos de atendimento a vítimas, as forças de segurança, algumas associações não-governamentais (como a APAV ou as casas-abrigo), entre outras.

1.2. Políticas públicas de segurança em Portugal

Prosseguimos o nosso escopo refletindo sobre as políticas de segurança na realidade portuguesa, apesar de já termos aflorado alguns dos seus contornos na secção anterior.

Portugal assistiu a mudanças rápidas desde o marco histórico ocorrido em 25 de abril de 1974, aos mais diversos níveis da vida política, social, económica e cultural. Referimo-nos, designadamente, à adesão à então Comunidade Europeia; à adesão ao espaço Schengen, em 1992; à transição de um país de emigração para um país de imigração (e novamente de emigração no atual contexto); à evolução e tendências demográficas; passando pelas mais importantes reformas legislativas e estratégias de prevenção e combate à criminalidade, como a descriminalização do consumo de droga, que tiveram efeito imediato na caracterização da criminalidade participada (Gomes, 2006). O sistema de segurança interna e as políticas de segurança desenvolvidas pelos sucessivos governos também representam o resultado de um processo, de um caminho que foi sendo traçado, sobretudo nos últimos 30 anos. Mas, na verdade, o SSI continua a demonstrar que permanece longe do ponto ideal já que existem inúmeras lacunas e fragilidades, traduzindo-se na inexistência de uma verdadeira política pública de segurança, conforme nos ilustram Gomes (2006), Contumélias (2008), Mendes e Lucas (2009), Clemente (2013), Inácio (2010) e Almeida (2010; 2011).

Chegamos facilmente à evidência de que não existe em Portugal um referencial consolidado para as questões da segurança. Existem sim vários referenciais que vão sendo implementados consoante a *cor política* que se encontra no poder, como

se o sistema de segurança interna representasse um verdadeiro laboratório de ensaios com experiências assentes em metodologias pouco fundamentadas. Recordamos, por exemplo, a fase das superesquadras que, anos mais tarde, foi abandonada; ou a extinção da Brigada de Trânsito da GNR, discutindo-se atualmente a sua reativação; sem olvidar a *velha* mas adiada reforma que passa pela fusão de algumas das forças e serviços de segurança na senda de uma polícia nacional única supostamente com custos mais reduzidos para o país e uma melhor articulação entre as diversas forças policiais. Realidade que se agrava quando o principal mediador (e seus colaboradores mais próximos) para a implementação do referencial do governo para a área da segurança – em Portugal o mediador, como sabemos, é o ministro da Administração Interna – são personalidades com uma formação de base que fica aquém das exigências, sem produção escrita e reflexiva sobre o domínio da segurança interna, ou provenientes de áreas profissionais sem qualquer afinidade com o universo que ora retratamos.

No entanto, no nosso entendimento, devemos manter o atual paradigma, invés da opção de assistirmos a um ex-dirigente de uma força de segurança à frente dos destinos do MAI, tal como não faz sentido termos um magistrado ou um civil a dirigir forças de segurança com as especificidades da PSP e da GNR (a este propósito recordamos o período complexo da designada *Era dos Magistrados* – 2002 a 2008 – em que a PSP foi dirigida por três diretores nacionais oriundos da magistratura e como isso fragilizou substancialmente uma instituição fortemente hierarquizada que exige, acima de tudo, um dirigente que conheça a cultura organizacional e os princípios básicos de liderança e de ação de comando fundamentais numa força de

segurança). Deverá pois existir uma maior sensibilidade neste tipo de questões, que raramente é espelhada, mormente na nomeação dos principais responsáveis pela pasta da segurança interna, sob pena de continuarmos a assistir a um vocabulário pobre e pouco fundamentado e uma catadupa de iniciativas sem uma visão estratégica e pouco integrada (Poiares, 2013).

Na linha de pensamento de Clemente (2013), “mais do que um símbolo, a segurança é um desígnio nacional, porém, em Portugal, a prossecução da função de segurança não sucede ainda num quadro de um sistema integrador dos diferentes sistemas compósitos – da segurança interna e da proteção civil à defesa nacional e à comunidade de informações” (Clemente, 2013: 38). O modelo de segurança interna português ganhou relevo a partir dos anos oitenta com a elaboração da lei n.º 20/87, de 12 de junho, que estabeleceu as linhas gerais da política de segurança interna, a institucionalização de um gabinete coordenador de segurança enquanto órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional das forças e serviços de segurança (FSS). Resultante deste diploma, o sistema de segurança interna abrangia a prevenção, a ordem pública, as informações e a investigação. No entanto, começaram a verificar-se determinadas disfuncionalidades, nomeadamente, a existência de várias tutelas das FSS, a sobreposição de competências materiais e territoriais geradoras de conflitos, a inexistência de um sistema integrado e partilhado de informação criminal e de mecanismos de articulação com outros atores exteriores às FSS e a manifesta prevalência da valência reativa sobre a valência proativa ou preventiva (Inácio, 2010).

Na verdade, tal como nos ensina Gomes (2006), a evolução registada em Portugal ao longo das últimas três décadas, no

domínio da política de segurança, traduziu-se pela inexistência de uma verdadeira política pública de segurança, lacuna que foi preenchida por uma sucessão de programas de governo e de consequentes ações de política, visando prosseguir os fins de uma política de segurança interna preconizados na lei de segurança interna, mas sem uma visão integrada e estrutural. Ao mesmo tempo, assistiu-se na nossa experiência a um progressivo empilhamento de leis e de estruturas, no vasto espectro que vai da prevenção à repressão, enquanto os índices de criminalidade participada foram aumentando, ainda que a um ritmo relativamente lento, para atingirem atualmente cerca do dobro dos valores absolutos registados há três décadas. Também Almeida (2010) defende que, perante a ausência de um modelo de polícia que defina de forma clara quais são os órgãos e estruturas de polícia necessários e onde, pelo contrário, existem duplicações – o caminho tem sido o de, casuisticamente e sem estratégia, responder a necessidades. Nos últimos anos o sistema democrático português tem vivido num clima de indefinição do modelo para a segurança nacional, com reflexos preocupantes para a ação das FSS. Mas esta constatação encerra duas consequências importantes: primeiro, e dada a ausência de um modelo de polícia e do respetivo enquadramento num conceito nacional, multiplicaram-se os desperdícios de recursos e de capacidade operacional das FSS. Segundo, e face a uma ausência de orientações estratégicas da parte dos decisores políticos desde 2005, favoreceram-se situações de indefinição organizacional que permitiram comportamentos de captura de funções orgânicas e subsistêmicas de alguns dos departamentos das FSS (Almeida, 2011). O estado português possui, pois, um sistema policial fragmentado, centralizado e plural e tem

havido uma certa dificuldade em reforma-lo. Se olharmos para os programas do governo em matéria de segurança, não tem existido uma reforma que permita corrigir a falta de racionalidade do sistema, uma vez que cada governo tem uma política diferente, não há um consenso geral e não existe uma cultura policial. O que parece existir é, vem um governo, *tem uma política de segurança, depois vem outro, tem outra*. Um governo fecha esquadras, vem outro abre. Não há um pacto de segurança, não há uma linha de rumo, há uma grande interferência do poder político nas FSS; e à medida que muda a *cor* política muda o sistema, existindo um excesso de politização no sistema policial (Inácio, 2010).

Do raciocínio destes autores há várias lições a retirar. Em primeiro, percebemos que em Portugal existem disfuncionalidades, nomeadamente, a existência de várias tutelas das FSS e a sobreposição de competências materiais e territoriais geradoras de conflitos. Em segundo, a inexistência de um sistema integrado e partilhado de informação criminal e de mecanismos de articulação com outros atores exteriores às FSS, a par de um manifesto domínio da valência reativa sobre a valência preventiva, traduz-se na inexistência de uma verdadeira política pública de segurança com uma visão integrada e estrutural perante a ausência de um modelo de polícia que defina de forma clara quais são os órgãos e estruturas de polícia necessários e onde, pelo contrário, existem duplicações. Por fim, denota-se que o sistema de segurança português está excessivamente politizado, facto visível na forma como o referencial para a segurança altera consoante o partido político que está no poder. Não existe, em suma, uma estratégia para a segurança interna em Portugal. Uma estratégia que, em diálogo com todos

os atores, envolva a comunidade, demonstrando claramente qual o caminho a seguir, não olhando a interesses instalados ou a grupos de pressão.

A condução da política de segurança interna é da competência do governo, nos termos da CRP e do artigo 8.º da lei de segurança interna, competindo ao conselho de ministros definir as linhas gerais da política de segurança interna e as orientações sobre a sua execução; programar e assegurar os meios destinados à execução da política de segurança interna; aprovar o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e serviços de segurança e garantir o seu regular funcionamento; e fixar as regras de classificação e controlo de circulação dos documentos oficiais e de credenciação das pessoas que devem ter acesso aos documentos classificados. As linhas gerais da política de segurança interna consubstanciam o referencial, a visão, o projeto de um governo para a área da segurança interna num determinado contexto geográfico, histórico, político, económico e social. É dentro da ideia de referencial que cabe a concetualização e a arquitetura do sistema de segurança interna, as áreas prioritárias de intervenção, os objetivos que se pretendem alcançar em matéria de prevenção e combate ao crime e as questões relacionadas com o eventual imperativo de reestruturar as forças e serviços de segurança. O referencial consubstancia, em suma, a visão e os valores de um determinado governo para uma área da ação política em concreto.

Sabemos que a teoria das políticas públicas utiliza o conceito de referencial e o conceito de mediador. Na linha de pensamento de Oliveira (2006) qualquer referencial caracteriza-se por assentar num sistema de valores que estrutura o conceito e que varia em função dos desafios que se colocam à sociedade

num determinado momento e lugar. Os mediadores são aqueles que concebem e implementam as políticas públicas e o referencial. O mediador das políticas de segurança em Portugal é, em primeiro lugar, o ministro da administração interna, responsável pela política de segurança interna. No entanto, o grande desafio que se coloca, hoje em dia, em termos de segurança, é encontrar mediadores territoriais adequados. Esses mediadores podem ser, por exemplo, os presidentes das câmaras municipais, ou mesmo, mediadores da sociedade civil, com a natureza jurídica de associações de cidadãos, convergindo no sentido do espírito subjacente ao conceito de governança em rede – resposta à incapacidade do governo em desenvolver uma política que cumpra os objetivos delineados à luz do seu referencial e, ao mesmo tempo, ir ao encontro das expectativas legítimas dos cidadãos. Daí que seja fundamental, cada vez mais, promover uma governança que envolva todos os agentes – públicos e privados – que possam contribuir para o objetivo comum da segurança humana, condição essencial que será melhor aprofundada ao longo da presente investigação.

Mas, ainda que caiba ao ministro da administração interna o papel de mediador, coadjuvado pelos seus secretários de estado e dirigentes das diversas instituições que compõem o MAI, e em estreita articulação com o ministério da justiça, não se pode olvidar que compete ao primeiro-ministro um conjunto de tarefas fundamentais no âmbito da segurança interna, ainda que algumas dessas competências possam ser delegadas no ministro da administração interna. Nos termos do artigo 9.º da LSI o primeiro-ministro é politicamente responsável pela direção da política de segurança interna, competindo-lhe, entre outras atribuições, informar o presidente da República

acerca dos assuntos respeitantes à condução da política de segurança interna, convocar o conselho superior de segurança interna e presidir às respetivas reuniões, dirigir a atividade interministerial tendente à adoção das providências adequadas à salvaguarda da segurança interna, nomear e exonerar o secretário-geral e o secretário-geral-adjunto do sistema de segurança interna, coordenar e orientar a ação dos membros do governo em matéria de segurança interna, etc.

Para a coadjuvação e prossecução da política de segurança interna pelo governo foram criados os seguintes órgãos: a) o conselho superior de segurança interna, órgão internacional de auscultação e consulta em matéria de segurança interna, cabendo-lhe dar parecer quanto as linhas gerais da política de segurança interna, às bases gerais quanto à organização, funcionamento, disciplina, deliberação das atribuições e competências das forças e serviços de segurança e às grandes linhas orientadoras no que concerne à formação e especialização das forças e serviços de segurança, assim lhe cabe assistir ao primeiro-ministro quanto à adoção de providências que se mostrem necessárias em situações e momentos de grave ameaça da segurança interna; b) O gabinete coordenador de segurança, que é um órgão especializado com funções de assessoria e de consulta para a coordenação técnica e operacional de atividade da segurança, da dependência direta do primeiro-ministro ou, por delegação, do ministro da administração interna. No entanto, com a criação em 2008 da figura do secretário-geral do sistema de segurança interna, agente que será aprofundado no decurso do presente estudo, o GCS passou a assistir de modo regular e permanente o secretário-geral no exercício das suas

competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional.

Por sua vez, a assembleia da República contribui, nos termos do artigo 7.º da LSI, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de segurança interna e para fiscalizar a sua execução. A assembleia da República aprecia anualmente um relatório (denominado como relatório anual de segurança interna), a apresentar pelo governo até 31 de março de cada ano civil, sobre a situação do país em matéria de segurança interna, bem como sobre a atividade das forças e dos serviços de segurança desenvolvida no ano anterior. É em torno do RASI que são discutidos muitos dos argumentos trocados entre o governo e a oposição com assento parlamentar. Na verdade, esse relatório trata da criminalidade participada e registada pelas forças e serviços de segurança, o que não espelha aquilo que é a realidade (retratada por vários autores como cifras negras para os crimes de rua; e cifras douradas para os designados crimes das classes privilegiadas ou de colarinho branco) conforme nos confirma o primeiro inquérito nacional à vitimação (Almeida, 2010) que demonstra claramente a existência de uma discrepância muito acentuada entre os dados fornecidos pelo RASI e aqueles que foram obtidos através do inquérito à vitimação e que retratam a criminalidade real, aspeto tratado na secção 4.1.

A discussão política e que interessa verdadeiramente aos cidadãos, por esse motivo, deve passar por uma análise mais rigorosa, cujos pilares surjam alicerçados numa triangulação metodológica, ou seja, uma discussão do RASI complementada por inquéritos à vitimação e pela formulação de pareceres ou aplicação de entrevistas aos diversos operadores de justiça e

das forças e serviços de segurança sem olvidar os mediadores locais (juntas de freguesia, câmaras municipais, associações, comunidade escolar, etc.); mas também de investigadores com especialização na área das políticas de segurança e da sociologia do desvio. Apesar de ser um processo mais moroso e oneroso só dessa forma poderá ser desenvolvida uma discussão profícua, rigorosa, séria e com um objetivo de verdadeira reflexão pública assente numa estratégia de envolvimento de todos os parceiros. Enquanto isso não for feito vamos continuar a assistir a uma troca de argumentos pouco fundamentada e assente numa metodologia parcelar e enviesada.

O conselho superior de segurança interna, nos termos dos artigos 12.º e 13.º da LSI, é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, cabendo-lhe emitir parecer sobre a definição das linhas gerais da política de segurança interna, as bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e dos serviços de segurança e a delimitação das respetivas competências, os projetos de diplomas que contenham providências de caráter geral respeitante às atribuições e competências das forças e dos serviços de segurança; e as grandes linhas de orientação respeitantes à formação, à especialização, à atualização e ao aperfeiçoamento do pessoal das forças e dos serviços de segurança.

O CSSI é presidido pelo primeiro-ministro e dele fazem parte, entre outros, os ministros de estado e da presidência, os ministros da administração interna, da justiça, da defesa nacional, das finanças e das obras públicas, transportes e comunicações; os presidentes dos governos regionais dos Açores e da Madeira, os secretários-gerais dos sistemas de segurança interna e de informações da República Portuguesa; o comandante-geral

da GNR, os diretores nacionais da PSP, PJ e SEF; os diretores do SIED e do SIS; a autoridade marítima nacional; o sistema de autoridade aeronáutica; e o diretor-geral dos serviços Prisionais. É pois um órgão consultivo que, no nosso entendimento, tem pouca viabilidade prática pois, a par da sua complexidade fruto do largo espectro de entidades que o compõem, o que dificulta a sua operacionalização é, em bom rigor, uma ferramenta que representa pouca influência na construção e delimitação do referencial de segurança interna definido pelo governo, já que as grandes linhas de orientação são delineadas desde logo no momento de pré-campanha eleitoral legislativa.

Na verdade, apesar de caber ao CSSI a emissão de parecer sobre a definição das linhas gerais da política de segurança interna, as bases da organização, funcionamento e disciplina das forças e dos serviços de segurança e a delimitação das respetivas competências, o certo é que esse conjunto de ideias e que constituem parte do referencial do governo, em regra, já está definido *a priori*, o que significa que a fundamentação legal para a existência do CSSI torna-se vaga, justificando-se a sua convocação somente como resposta a alguns episódios de violência urbana ou *incidentes-rastilho* que possam gerar algum alarme social, minorando, dessa forma, a intranquilidade da opinião pública, já que a convocação do CSSI materializa uma expressão de vontade do governo em querer resolver, aparentemente, um problema em concreto. Por outro lado, o secretário-geral do sistema de segurança interna funciona na dependência direta do primeiro-ministro ou, por sua delegação, do ministro da administração interna (art.º 14.º da LSI) e tem competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional (art.º 15.º da LSI), tratando-se em termos operacionais de uma

entidade supraministerial ou supratutelar, no sentido de que supervisiona e coordena, nos limites e circunstâncias específicas vertidas na lei, organismos com tutelas diferentes (os ministérios da justiça e da administração interna).

No âmbito das suas competências de coordenação, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congêneres internacionais ou estrangeiros. Compete ainda ao SISI, nos termos dos artigos 16.º a 18.º da LSI, entre outras atribuições, coordenar a ação das forças e serviços de segurança, garantindo o cumprimento do plano de coordenação; coordenar ações conjuntas de formação, aperfeiçoamento e treino das forças e dos serviços de segurança; reforçar a colaboração entre todas as forças e os serviços de segurança, garantindo o seu acesso às informações necessárias; desenvolver no território nacional os planos de ação e as estratégias do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça que impliquem atuação articulada das FSS; a articulação das FSS necessários ao policiamento de eventos de dimensão ampla ou internacional ou de outras operações planeadas de elevado risco ou ameaça e à gestão de incidentes tático-policiais graves.

O gabinete coordenador de segurança é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das forças e dos serviços de segurança, funcionando na direta dependência do primeiro-ministro ou, por sua delegação, do ministro da Administração Interna (art.º 21.º e ss. da LSI). O GCS assiste de modo regular e permanente o SISI no exercício das suas competências de coordenação,

direção, controlo e comando operacional; estudar e propor políticas públicas de segurança interna, esquemas de cooperação de forças e serviços de segurança, aperfeiçoamento do dispositivo das forças e dos serviços de segurança, estratégias e planos de ação nacionais na área da prevenção da criminalidade, entre outras medidas.

A existência e necessidade de uma figura com o poder *(i) limitado* do SISI não é consensual. Na verdade, trata-se de uma entidade com estatuto idêntico a um secretário de Estado e uma estrutura envolvente onerosa, que foi criada sobretudo para dirimir os conflitos latentes entre as forças e serviços de segurança (por exemplo, entre a PJ e a GNR/PSP em matéria de investigação criminal ou na gestão e direção de incidentes tático-policiais com negociação de reféns; ou entre a GNR e a PSP em conflitos de alcance territorial ou de competências supostamente exclusivas).

Na nossa ótica esses conflitos, muitas das vezes relacionados com aspetos de foro territorial e de competências, é um produto de duas fontes geradoras de fricção: por um lado, porque as FSS não dependem de um único ministério, o que implica, necessariamente um modelo de atuação que não é único, sendo difícil uniformizar procedimentos internos e dirimir conflitos que são normais na vida das organizações e na forma como elas se interrelacionam; e, por outro lado, porque denota-se uma evidente falta de clarividência por parte do legislador que não consegue expressar claramente os limites e a margem de ação de cada instituição. A estes dois aspetos devemos acrescentar um terceiro motivo, não menos importante e que será porventura a fonte precipitadora dos dois fatores que foram abordados anteriormente: continua a ser uma evidência a ausência

de uma verdadeira liderança no processo de fazer política. Veja-se, por exemplo, a situação ocorrida com as duas forças (GNR e PSP) no aeroporto internacional de Beja em 2011 e 2012 (Branco, 2013) em que, devido ao silêncio político e à ausência de respostas, permitiu-se a configuração de um cenário fortemente criticável e de crispação evitável entre a PSP e a GNR que, à revelia, decidiram desenvolver um policiamento partilhado no mesmo microterritório. Nessa altura foi inclusivamente solicitado um parecer fundamentado ao SISI por forma a aferir a quem devia ser atribuída a competência territorial pelo policiamento do aeroporto de Beja, já que territorialmente era a GNR competente, levantando-se contudo diversas dúvidas do foro operacional em matéria de competência específica da segurança aeroportuária, atividade com uma enorme tradição na PSP. Estes episódios “representam exemplos suficientemente elucidativos de como os decisores políticos ainda não perceberam ou não quiseram pôr em prática, uma distribuição de competências entre as duas forças, baseada nas diferentes naturezas e consequentes capacidades de cada uma” (Branco, 2013: 110). O adiamento no processo decisório político, em matérias tão fundamentais como esta (definição inequívoca de competências funcionais e territoriais) tem permitido, nessa medida, gerar inúmeros obstáculos e dificuldades nas relações e cooperação institucionais e, em consequência, despesas evitáveis para o erário público.

A este cenário acresce, como foi já referido, a sobreposição de competências e a falta de articulação entre as FSS. Um dos exemplos sintomáticos foi a criação da figura do secretário-geral do sistema de segurança interna – SISI (também adjetivado pelos órgãos de comunicação social como *super-polícia*) – que

surge como resposta a um conjunto de episódios conflituais de competências, sobretudo nas áreas urbanas, entre a PSP, a GNR e a PJ. Neste momento existe uma figura suprainstitucional (com estatuto equivalente a secretário de estado) que tem o papel de dirimir os conflitos emergentes. A atividade de segurança interna em Portugal, em termos teórico-concetuais é uma realidade tentacular, já que envolve um conjunto de domínios necessários para o cabal cumprimento do papel do Estado pois, segundo o espírito que se encontra vertido no ordenamento jurídico português, a segurança interna é exercida pelas forças e serviços de segurança nos termos da Constituição da República, da lei de segurança interna, da legislação penal e processual penal e das respetivas leis estatutárias, desenvolvendo-se nos seguintes domínios fundamentais: informações; prevenção de todas as formas de criminalidade; manutenção ou reposição da ordem e tranquilidade pública; investigação criminal (Dias, 2006). Trata-se pois de uma tarefa multifacetada à qual o estado não se pode negar ou permitir a sua total privatização. Na linha de pensamento de Garcia Leandro, a segurança “é una e deve ser concebida no topo do Estado, sendo responsável pela sua conceção o Chefe de Governo, o que significa que as suas componentes não podem ser desenvolvidas, trabalhadas e implementadas de modo parcial ou isolado. Os Ministérios da Soberania (Estrangeiros, Defesa, Administração Interna e Justiça) têm áreas de sobreposição e daí que não se possa continuar a trabalhar em cilindros estanques e numa relação apenas verticalizada. Em termos concretos há que existir um grande cuidado de articulação entre o MAI e o MJ e entre aquele e o MDN” (Leandro, 2008: 88). É, pois, esta articulação que ainda está longe de ser conseguida.

No âmbito daquilo que são os principais traços do sistema de segurança interna e das políticas de segurança em Portugal importa fazer uma abordagem às políticas proximais desenvolvidas no nosso País a partir dos anos de 1990, ainda que de forma superficial (já que este universo será aprofundado ao longo do presente estudo). Segundo Kelling e Moore assistimos ao declínio dos modelos tradicionais de polícia que se caracterizam *grosso modo* pela marcada postura profissional-burocrática, fortemente influenciados pelas teorias weberianas e tayloristas. Neles a legitimação encontra-se essencialmente na lei, as funções e resultados esperados restringem-se ao controlo e repressão criminal, a estrutura é centralizada e fortemente hierarquizada e as relações com o meio são remotas e marcadas pela distância. Em sua substituição surgem, por volta da década de 70 do século passado, nos países anglo-saxónicos, no Canadá e nalguns países da Europa continental, novas formas de policiamento, em que a integração e o apoio à comunidade são determinantes. Assumindo diferentes designações, nomeadamente, policiamento comunitário, de equipa, de vizinhança, de bairro, de relação com a comunidade, ou ainda na versão mais usual nos países da Europa continental, policiamento de proximidade, esta forma de policiamento procura corresponder às exigências do novo contexto social (Matos, 2008). Na senda desta lógica proximal presente na realidade portuguesa surgem inúmeras experiências no terreno (idosos em segurança, escola segura, comércio seguro, etc.), com maior ou menor criatividade, faltando, contudo, uma verdadeira visão integrada; já que essas manifestações estão excessivamente dependentes do maior ou menor empenho dos agentes de proximidade e da sensibilidade dos comandantes territoriais para este novo modelo

de intervenção que representa uma exteriorização daquilo que conhecemos como governança em rede, aspetos que serão melhor explorados em outro momento. Importa ainda referir a este propósito que uma das medidas mais recentes em matéria de políticas públicas em Portugal e que também integra o conceito de governança em rede, são os contratos locais de segurança à semelhança de experiências desenvolvidas em outros pontos da Europa.

Em suma, se quisermos definir as políticas públicas de segurança em Portugal, diríamos que são um conjunto de ações (que consubstanciam o referencial) mediadas por membros do governo que, em regra, não têm a necessária formação de base e não dominam a dinâmica do universo da segurança; ações essas que partem de pressupostos pouco fundamentados, pois surgem de forma casuística e experimental, sem uma estratégia e uma visão integrada e fomentam disfunções, conflitos, falta de articulação e sobreposição de competências materiais e territoriais entre as forças e serviços de segurança, representando, por esses motivos, um significativo custo social e económico ao País. A este cenário acresce o sentimento generalizado de que existe uma crise na justiça. Na verdade, em Portugal a justiça é uma questão premente desde há trinta anos, porventura até há mais, tendo-se consensualizado a ideia de que existe uma crise na justiça, ideia partilhada entre o público em geral. Mas esta questão não é apenas um problema de morosidade, embora este seja um fator muito importante (ou, inclusivamente, episódios como o arranque da plataforma informática CITIUS ocorrido em 2014, projeto de desmaterialização dos processos nos tribunais judiciais desenvolvido pelo ministério da justiça que paralisou o sistema judicial português durante algumas semanas). Ao nível da

aceitação das decisões, o sistema não merece a aprovação dos cidadãos, porque na verdade assistimos a uma degradação dos níveis de confiança no sistema de justiça, que está comprovada em diversos estudos de opinião (Carvalho, 2012).

Nessa medida, sabendo que os níveis de confiança das pessoas no sistema de justiça são muito baixos, importa debater e compreender as políticas de segurança interna, enquanto visão macro e investimento relevante para o tema em análise. Na verdade, ao compreendermos as fragilidades do sistema, ficaremos mais informados e capacitados para decidir. Veja-se, por exemplo, os conflitos, a falta de articulação e a sobreposição de competências materiais e territoriais entre as forças e serviços de segurança. Se é verdade que o governo tem desenvolvido um esforço no sentido de definir a violência doméstica como uma prioridade tendo, inclusivamente, plasmado essa vontade na letra lei, não é menos verdade que ainda está muito por fazer no plano da coordenação entre os vários agentes envolvidos. As principais forças de segurança portuguesas têm gabinetes e agentes formados na área da violência doméstica, tal como muitos dos restantes parceiros (hospitais, câmaras municipais, centros de saúde, segurança social, etc.), mas falta uma verdadeira articulação de esforços e rentabilização de meios por forma a evitar desperdícios e lutas de protagonismo que em nada favorecem a causa pública.

Acresce que os polícias que desenvolvem tarefas na primeira linha de intervenção nem sempre estão aptos a desenvolver uma intervenção adequada, revitimizando as vítimas e desvalorizando o crime em causa. As vítimas e as técnicas que exercem funções nos núcleos de atendimento queixam-se desta realidade. Existem vários elementos policiais com formação

especializada e mais sensíveis, mas a maioria desses elementos surge apenas num segundo momento, após a intervenção de colegas que atuam em primeira linha quando os incidentes são despoletados. A definição do referencial de um governo para a área da segurança interna deverá, pois, passar a ter em consideração, na sua agenda, toda a tipologia de crimes que represente uma verdadeira ameaça estratégica à segurança, como é seguramente a violência doméstica pelos motivos já elencados anteriormente. Mas nessa definição importa prever de forma criteriosa aquilo que são as verdadeiras exigências da realidade no terreno, sob pena de continuarmos a assistir a respostas pouco integradas e que não correspondem às necessidades e ao espírito do legislador.

1.3. Orientações estratégicas em matéria de segurança na UE

Depois de uma análise às linhas gerais do sistema de segurança português importa agora tecer algumas considerações sobre aquilo que têm sido as orientações estratégicas da União Europeia em matéria de justiça e segurança, já que o referencial europeu para a segurança condiciona, necessariamente, as políticas desenvolvidas em cada Estado Membro. Mas, para compreendermos essa realidade, importa antes de mais ter uma noção dos marcos mais significativos, numa perspectiva diacrónica, desenvolvidos no âmbito das políticas de segurança europeia, com um especial enfoque no programa de Estocolmo. Este tratamento diferenciado deve-se sobretudo ao facto de este pacote de medidas (que consubstanciam o referencial para a área da segurança) definir as orientações estratégicas e prioritárias em matéria de justiça, liberdade e segurança para o período de 2010 a 2014, espaço temporal ainda vigente.

Sabemos que para os cidadãos da União Europeia a segurança é uma das principais prioridades, sendo contudo necessário alcançar um maior consenso sobre a visão, os valores e os objetivos que sustentam a segurança interna da UE, colocando no topo das prioridades a prevenção e a antecipação, consolidando um modelo de segurança baseado nos princípios e valores da União. Dentro da estratégia de segurança interna da UE, inspirada pelos valores e princípios estabelecidos nos Tratados da União e consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais, surge então a proteção de todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis, dando especial destaque às vítimas da criminalidade, como por exemplo a violência baseada no sexo (CUE CO EUR-PREP 8 JAI 182, 2010). Nessa senda que principais medidas de âmbito europeu foram desenvolvidas, sobretudo nos últimos vinte anos, e que representam marcos importantes no plano das políticas públicas de segurança? Didier Bigo (cit. *in* Oliveira, 2001) caracteriza a cooperação policial de natureza intergovernamental até 1993 como dualista e algo contraditória, dizendo que de 1984 a 1993 a construção da segurança interna na Europa se fez simultaneamente por duas vias. Uma que acentua a concorrência entre os diferentes atores, pela via dos Tratados internacionais clássicos, fora do quadro institucional da União (teve o seu desenvolvimento a partir de um pequeno núcleo de Estados, sem nunca obterem a unanimidade dos doze parceiros). A outra via é a da cooperação política europeia, reforçada pelo Ato Único, isto é, a cooperação a doze, sujeita às tensões entre o intergovernamental e a comunitarização. Podemos dizer que até 1993 a cooperação policial foi sobretudo uma cooperação baseada nos Tratados Internacionais fora do quadro jurídico da comunidade. Em 7

de fevereiro de 1992 foi assinado o Tratado de Maastricht (TM) que entrou em vigor em 1 de novembro de 1993 e deu uma nova dinâmica à cooperação policial, ao definir como objetivo da União o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos. Tinha a sua base jurídica no Título VI, denominado na altura *Cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos*, o denominado terceiro pilar da União. Este terceiro pilar é o resultado das diferentes formas de cooperação anteriores e da relação de forças existentes no momento da assinatura do TM e o fruto do consenso político possível entre os Estados Membros.

Na linha de pensamento de Urbano de Sousa (2005), a atual política da União Europeia nos domínios da segurança interna é fruto do processo evolutivo da integração europeia, tendo a sua origem nas liberdades do Mercado Comum que estão na génese da criação das Comunidades Europeias. Com a criação da União Europeia pelo Tratado de Maastricht a liberdade de circulação de pessoas sofre uma alteração qualitativa, passando a constituir um direito fundamental de todos os nacionais dos Estados Membros (e não apenas dos agentes económicos) no âmbito da Cidadania da União. Como a consagração do direito de livre circulação num espaço sem fronteiras internas também potencia a mobilidade dos nacionais de terceiros países e dos agentes do crime, o legislador de Maastricht dotou a cooperação informal existente desde os anos de 1970 nos domínios da justiça e assuntos internos de um quadro institucional e jurídico, criando assim, o Terceiro Pilar da União Europeia, regido pelo título VI do Tratado. O Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em maio de 1999, estabeleceu uma base jurídica para as atividades de prevenção da criminalidade a nível

da União Europeia. O artigo 29.º estabelece que será objetivo da União facultar aos cidadãos um elevado nível de proteção num espaço de liberdade, segurança e justiça. Enumera a prevenção da criminalidade, organizada ou não, como um dos meios para atingir este objetivo. O Conselho Europeu de Tampere, de outubro de 1999, confirmou a importância de políticas efetivas de prevenção da criminalidade na União nas suas conclusões. Em 29 de novembro de 2000, a Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento Europeu a comunicação intitulada *A prevenção da criminalidade na União Europeia – Reflexão sobre as orientações comuns*. Esta comunicação constituiu o primeiro passo da Comissão no sentido de identificar áreas prioritárias em matéria de prevenção da criminalidade a nível da União Europeia e de contribuir para o desenvolvimento de uma estratégia efetiva da União. Na sequência desta comunicação registaram-se desenvolvimentos importantes, como a criação do fórum europeu para a prevenção da criminalidade organizada, a criação de uma rede europeia de prevenção da criminalidade e a adoção de uma decisão do Conselho que estabelece um programa de incentivo e de intercâmbio, formação e cooperação no domínio da prevenção da criminalidade (COM(2004) 165 final, 2004).

Em 2001, parafraseando Luís Elias, fruto da crescente preocupação de intervir nas causas dos fenómenos criminosos ou nas suas consequências de modo a reduzir a sua incidência, a União Europeia sentiu também a necessidade de definir o âmbito da prevenção da criminalidade, respeitando as políticas nacionais implementadas nos diferentes Estados membros. Nos termos do n.º 3, do art.º 1.º da Decisão do Conselho de 28 de Maio de 2001, que cria a Rede Europeia de Prevenção da

Criminalidade é definida a prevenção da criminalidade como todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e o 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. Essas medidas incluem o contributo dos governos, dos serviços de justiça criminal, de autoridades locais, e das associações especializadas que eles tiverem criado na Europa, de setores privados e voluntários, bem como de investigadores e o público, com o apoio dos meios de comunicação, entre outros (Elias, 2008). Três anos mais tarde, no Conselho Europeu de 4 e 5 de novembro de 2004, realizado em Bruxelas sob presidência holandesa, foi adotado um Programa multianual na área da Justiça e Assuntos Internos para os próximos 5 anos, designado *Programa Haia: reforçar a liberdade, a segurança e a justiça na União Europeia*. Este programa, que dá seguimento à agenda JAI acordada pelo Conselho Europeu de Tampere (outubro de 1999), estabelece as prioridades políticas e principais linhas de ação da cooperação JAI. O Programa de Haia versa sobre todos os aspetos das políticas relacionadas com o espaço da liberdade, segurança e justiça e a sua dimensão externa, designadamente os direitos fundamentais e a cidadania, o asilo e a migração, a gestão das fronteiras, a integração, a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, a justiça e a cooperação policial, bem como o direito civil (Gomes, 2005). Mais tarde, na sua reunião de 25 e 26 de fevereiro de 2010, o Conselho chegou a acordo sobre um documento que define os elementos para a estratégia da segurança interna da UE (doc. 5842/2/10 VER 2 JAI90, de 23

de fevereiro de 2010, intitulado Projeto de estratégia da segurança interna da União Europeia: rumo a um modelo europeu de segurança) (Conselho da União Europeia, CO EUR-PREP 8 JAI 182, 2010).

Da análise dos marcos que foram moldando o referencial europeu para a área da segurança interna ressalta a ideia de que, na verdade, tem havido uma tendência para um crescendo de preocupação por parte dos decisores políticos relativamente ao necessário reforço da coordenação policial e à diminuição do sentimento de insegurança no espaço da Europa.

Sabemos, assim, que a luta contra a insegurança exige, hoje em dia, medidas de cooperação policial que encontrem tradução ao nível operacional, no espaço da União Europeia. A criação de um mandado de busca e captura europeu que mereceu a concordância dos 15 Estados-Membros, no último Conselho Europeu de Laeken sob a presidência Belga, a par de uma definição comum de terrorismo são disso bons exemplos. No entanto, é um dado adquirido que ao longo do processo de cooperação policial os Estados sempre tiveram relutância em abdicarem de áreas que eles consideram dentro da sua esfera de soberania. Mas, por outro lado, os Estados têm e continuam a reafirmar a necessidade de aprofundar o processo de cooperação (Oliveira, 2001). Acabamos por nos confrontar com um *dilema de dupla fidelidade*: por um lado os Estados demonstram alguma dificuldade em abdicarem de parte da sua esfera de soberania, na perspetiva de reforçar o caminho rumo a um pacto de segurança comum que trabalhe de forma articulada e sob a mesma égide e princípios. Mas, por outro lado, é um facto que há uma necessidade premente em reforçar a cooperação policial entre os vários Estados Membros, sobretudo com

a fragilidade que se gerou a partir do momento em que se permitiu a livre circulação de pessoas e bens por fronteiras sem controlo. Este dilema tem conduzido a um cenário, apesar dos inúmeros documentos emanados e consecutivas demonstrações de vontade, que se mantém muito lento no plano da ação e execução conforme nos retrata Elias (2008), ao referir que, nos últimos anos, a União Europeia tem abordado frequentemente o tema da prevenção da criminalidade. De facto, desde 1996 que este tema é habitual nas presidências. No entanto, no âmbito da União Europeia, constata-se que, ao invés do combate à criminalidade, designadamente a organizada e transnacional, a prevenção criminal tem sido claramente uma das áreas que, situando-se no último reduto das questões de soberania dos Estados membros, mais lentamente tem caminhado no sentido de uma abordagem comunitária, como se a prevenção e a repressão, a criminalidade de massa e a grande criminalidade fossem, entre si, elementos estranhos de uma mera realidade e pudessem ser tratados de forma isolada. Esta tendência para segmentar a realidade através de conceitos, partindo daí para estratégias e abordagens estanques, constitui uma das causas do relativo insucesso das políticas criminais, tanto nos Estados membros como ao nível da União.

Conclui-se, assim, como afirmam Gomes (2005) e Almeida (2013) que, apesar de todo o esforço desenvolvido, sobretudo no plano teórico-securitário, há ainda um longo caminho a percorrer por forma a concretizar tudo aquilo que, por ora, não passa de um referencial fragilizado. Na verdade, enquanto não for definido e implementado um conceito estratégico e operacional de segurança interna para a União Europeia, as políticas nacionais de segurança interna e de prevenção e combate

à criminalidade devem procurar atualizar-se no sentido de integrarem o novo contexto geopolítico de livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas, adotando estratégias e táticas adequadas a prevenir e combater eficazmente os novos fenómenos da criminalidade transnacional, que foi facilitada e fomentada pela supressão dos controlos fronteiriços internos e pela relativa ineficácia das medidas compensatórias da abolição desses controlos físicos (Gomes, 2005). Porque, em bom rigor, “na União Europeia verifica-se um alargamento das fronteiras dos diferentes Estados-membros mas não se verificou, em simultâneo, a criação de uma entidade policial e judicial Europeia o que, por sua vez, dificulta o funcionamento de mecanismos de segurança e a partilha de informação (Almeida, 2013: 29), bem como potencia a atual fragilidade do modelo europeu devido, sobretudo, ao dilema da dupla fidelidade, conceito utilizado no campo epistemo-metodológico, mas que aqui também ganha especial pertinência.

Importa agora introduzir uma referência ao Programa de Estocolmo. Segundo o Conselho da União Europeia a “liberdade, a segurança e a justiça são valores fundamentais de base do modelo de sociedade europeu e uma das pedras angulares do modelo de integração europeia” (COM(2009) 262 final, 2009: 02) sendo uma evidência que a segurança converteu-se “num fator-chave para garantir uma elevada qualidade de vida na sociedade europeia e para proteger as nossas infraestruturas através da prevenção e da luta contra as ameaças comuns. O *risco zero* não existe, mas, apesar disso, a União deve criar um ambiente seguro em que as pessoas na Europa se sintam protegidas” (Conselho da União Europeia, CO EUR-PREP 8 JAI 182, 2010: 4). O Programa de Estocolmo substituiu o anterior

Programa (de Haia) e apresentou as orientações estratégicas e prioritárias em matéria de justiça, Liberdade e Segurança para o período de 2010 a 2014, algo que veio colmatar uma lacuna evidente, já que não existia uma definição tão clara sobre aquilo que a Europa pretendia em matéria de objetivos estratégicos no plano da segurança. Este programa, bem como o plano de ação que a Comissão apresentou após a sua aprovação, é a moldura que tem enquadrado desde 2010 os desenvolvimentos em matéria de controlo de imigração e fronteiras, cooperação judiciária, troca de informações, cooperação policial, prevenção e luta contra a criminalidade organizada e tecnologias aplicadas à segurança (SSI, 2009).

Neste nosso estudo evidenciam-se quatro aspetos do programa plurianual por se considerar que têm impacto direto no sistema de segurança interna (SSI, 2009), a saber:

- a) a prioridade política identificada (com especial destaque para a intitulada “Proteger os cidadãos. Uma Europa que protege”) onde se avança com um conceito de segurança interna que já não se confina aos territórios nacionais, mas se alarga ao espaço da União Europeia e que carece de uma abordagem e estratégia integradas, onde assumem papel de relevo a eficácia da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal (criação de uma cultura comum no sentido de os profissionais de segurança considerarem gradualmente o espaço europeu como o seu espaço natural de intervenção; o desenvolvimento de um modelo europeu de tratamento e intercâmbio de informação; a mobilização de ferramentas tecnológicas adequadas às funções de segurança e policiais; o estabelecimento de um fundo próprio para

- a segurança interna; a adoção de ferramentas estatísticas de medição das atividades criminais que permitam comparar dados e reforçar a prevenção de vários tipos de criminalidade, desde a de proximidade à organizada; a adoção de um mandado europeu de obtenção de provas; e a utilização efetiva do sistema de intercâmbio de informações entre registos criminais);
- b) as ameaças consideradas como aquelas que exigem uma ação particularmente coordenada (formas de criminalidade organizada internacional e a ameaça terrorista);
 - c) a necessidade de reduzir o desnível significativo entre as normas e as políticas adotadas ao nível europeu e a sua aplicação ao nível nacional;
 - d) e a inclusão da segurança informática associada à proteção dos dados pessoais e da vida privada, perspectivada à escala UE, um sistema único de proteção de dados pessoais que inclua uma certificação europeia para as tecnologias, produtos e serviços (SSI, 2009).

O programa de Estocolmo dedicou particular atenção ao domínio do epicentro da presente investigação já que colocou um acento tónico no reforço da proteção, nomeadamente jurídica, das pessoas mais vulneráveis, das mulheres vítimas de violências e das pessoas dependentes, devendo ser prestado apoio financeiro adequado através do programa Daphné (COM(2009) 262 final, 2009).

O Tratado de Lisboa e o Programa de Estocolmo permitem, portanto, que a UE adote medidas ambiciosas e concertadas para fazer da Europa um espaço de liberdade, segurança e justiça. Neste contexto, esta estratégia expõe as ameaças e

desafios comuns, estabelece a política comum de segurança interna da UE e define um modelo de segurança europeu, que consiste em ferramentas comuns e nos seguintes compromissos: uma relação mutuamente reforçada entre segurança, liberdade e privacidade; a cooperação e a solidariedade entre os Estados-Membros; a participação de todas as instituições da UE; o tratamento das causas da insegurança e não apenas dos seus efeitos; uma melhor prevenção e antecipação; a participação, na medida em que lhes diga respeito, de todos os setores que tenham um papel a desempenhar na proteção (políticos, económicos e sociais); e uma maior interdependência entre segurança interna e externa (Conselho da União Europeia, CO EUR-PREP 8 JAI 182, 2010).

A questão elementar que se coloca, neste momento, é se este conjunto de medidas conseguiu alterar significativamente as políticas públicas de segurança internas de cada país membro ou se, mais uma vez, este plano de intenções com medidas ambiciosas não passou do papel, sobretudo sabendo que a Europa de hoje é muito diferente daquela que serviu de lançamento destas medidas no ano de 2009. Terminado o Programa, que vai vigorar até ao fim de 2014, dever-se-á fazer esse balanço em 2015.

1.4. Prevenção criminal e prevenção social na sociedade de risco

Vejamos agora a importância da prevenção numa dupla e indissociável perspetiva – criminal e social – e do policiamento na sociedade hodierna à luz do alcance do conceito de risco (que emerge do comportamento humano e de fatores exógenos que escapam ao seu domínio) associado aos paradigmas

de (in)segurança. A análise e reflexão sobre este universo é fundamental para compreender o quadro teórico-concetual que baliza um dos principais pilares da ação de um governo em matéria de governança da segurança, como é seguramente o investimento no plano da prevenção, aspeto essencial no objeto de estudo da presente investigação. Para isso, importa compreender os conceitos de (in)segurança, risco e prevenção (tanto na ótica criminal como social).

O conceito de segurança é, como sabemos, indissociável do conceito de sociedade. Sem a primeira não é possível conceber a segunda dentro dos padrões civilizacionais que hoje se entendem mínimos para o funcionamento regular das instituições e por forma a garantir uma qualidade de vida condigna aos cidadãos que podem, dessa forma, exercer os seus direitos, liberdades e garantias num ambiente desprovido de obstáculos a esses mesmos pressupostos. Roché ensina-nos que a insegurança questiona a sociedade e as instituições que têm a responsabilidade de lhe fazer face, colocando em causa os princípios fundadores da nação, isto é, a coesão social que permite a vida em comum. A insegurança compreende duas vertentes. De um lado, a insegurança real, isto é, a situação resultante do estado objetivo da delinquência, por outro lado, a insegurança que se sente, e que traduz a ideia de um sentimento de insegurança, que se manifesta por sensações de angústia e de medo (Oliveira, 2006). A segurança é, portanto, enquanto conceito, a consciência do seu contraponto: a ideia de insegurança (L'Heuillet, 2004), consciência essa que é potenciada não só pelos riscos naturais mas também, sobretudo, pelos riscos socialmente construídos, até porque muitos desses riscos não são visíveis aos sentidos humanos, sabe-se que existem mas não se vêem, o

que aumenta a incerteza e o sentimento de insegurança numa sociedade global de risco (Beck, 1996). Na verdade, “perceived risks are also invisible risks, which means that individuals perceive risks that operate beyond the natural limits of human sensory perception” (Ekberg, 2007: 351).

As pessoas habituaram-se, como já vimos, a gerir os riscos e a fazer opções no seu dia-a-dia sobre a maior ou menor valoração que deverão atribuir por forma a conseguirem viver o mais harmoniosamente possível. Mas a imprevisibilidade tende a dificultar essa harmonia aparente. Surgem perceções de ameaça difíceis de dominar, já que as ideias de segurança e certeza dão lugar à imprevisibilidade, o que gera desequilíbrios na nossa zona de conforto com expectativas bem definidas (familiares, profissionais, académicas, associativas, etc.) e um futuro previsível. Os riscos são globais, com fronteiras difíceis de sinalizar entre aquilo que são os riscos naturais e os riscos tecnológicos, já que a ciência sobrepôs-se à natureza (Ekberg, 2007) e intimamente ligados a decisões técnicas, administrativas e políticas, refletindo-se, dessa forma, em novas relações entre a sociedade e a natureza, já que as decisões políticas não dominam a incerteza ou a possibilidade de ameaça ou autodestruição (Beck, 2000). O risco é, pois, omnipresente e a procura de controlo é uma tendência geral dos governos que tentam minimizar danos e circunscrever as ameaças produzidas pela ciência, conforme nos retrata Ekberg (2007: 345), ao referir que “reflexive modernity is primarily defined by an increase in the awareness or risk, uncertainty, contingency and insecurity and by an increase in attempts to colonize and control the near and distant future. (...) is characterized by an awareness of living in society of increasing vulnerability to the unpredictable,

unfamiliar and unprecedented risks manufactured by modern science and technology". Uma sociedade de risco que se define através de ideias-chave como *risk and trust, the politics of risk, the omnipresence of risk, different understandings of risk, the proliferation of risk definitions and the reflexive orientation to risk/the risk society* (Ekberg, 2007); uma sociedade em que se espera que as pessoas convivam com uma variedade de riscos, pessoais e globais e mutuamente contraditórios; trata-se de um processo de individualização, já que as oportunidades, ameaças que outrora podiam ser ultrapassadas no grupo familiar, na comunidade ou recorrendo a uma classe ou grupo social, têm de ser cada vez mais interpretadas e geridas pelos próprios indivíduos, pois a família nuclear tornou-se uma instituição cada vez mais rara, pelo que cabe aos indivíduos *per si* a ter de gerir esses riscos (Beck, 2000), sendo certo que os indivíduos, segundo Slovic (1987), estão mais preocupados com as consequências dos riscos, do que propriamente com a probabilidade de eles ocorrerem.

No âmbito dessa dupla realidade (insegurança real e consciência da insegurança, também associada ao sentimento subjetivo de insegurança), surgem as ideias de sociedade de risco autocrítica, as três lógicas de risco global – ecológica, económica e a terrorista (Beck, 2007) – e o retorno da incerteza que não tem uma solução inequívoca e que é distinguida por uma ambivalência fundamental, a qual, normalmente, pode ser captada por cálculos de probabilidade, mas não removida do caminho (Beck, 2000). O risco é, pois, concetualizado como um perigo externo e enfatiza-se o processo de politização dos riscos, nomeadamente no que se refere às consequências morais e políticas que este processo tem desencadeado. Para Beck, a

consciência do risco é uma condição inerente ao fim do século e considera que se nos primórdios da industrialização riscos e acidentes eram sensorialmente evidentes, agora são globais, impessoais e escapam à percepção humana. O perigo, rebatizado como risco, começou a ser perspectivado como emergindo do comportamento humano, mais do que influências sobrenaturais ou divinas (Carapinheiro, 2002). A consciência do risco andou, pois, sempre de mãos dadas com a história do homem e também esta é uma característica intrínseca à vida em sociedade. É essa consciência que obriga as sociedades a evoluírem e a procurarem respostas mais capazes no sentido de diminuir o receio dos riscos reais associado à concepção de insegurança e aos diversos modelos de segurança daí emergentes, porque se é verdade que a inovação humana conduziu à produção de riscos, também não é menos verdade que a moral humana é responsável pelas suas consequências (Ekberg, 2007).

Por outro lado, tem havido um forte incremento de todas as potencialidades relacionadas com a prevenção de uma forma geral. Seja na segurança alimentar, no trabalho ou na prática de condutas desviantes, entre outras áreas de ação humana. O paradigma que privilegia a prevenção através de um conjunto de medidas assentes em meios técnicos, arquiteturais e humanos, e que apela à coprodução da segurança pela via da articulação de uma rede alargada, tem necessariamente um agente com um posicionamento estratégico e privilegiado como é o corpo constituído pelas forças e serviços de segurança. Essa face mais visível da ação do governo tem representado a primeira linha de intervenção do estado para o combate ao sentimento de insegurança na sociedade de risco contemporânea. Contudo, tal como ensina Giddens (2009), apesar de alguns

autores assinalarem que as técnicas policiais muito visíveis, como o patrulhamento das ruas, são tranquilizadoras para a opinião pública, na verdade outros estudos valorizam preocupações diferentes a ter em consideração no combate ao crime e que não colocam o enfoque no reforço na visibilidade policial. No seu trabalho *Policing the Risk Society* (1999), Ericson e Haggerty, sugerem que é necessário reavaliar o papel da polícia na época atual. Segundo estes autores, o policiamento incide atualmente mais sobre a deteção e a gestão dos riscos, do que sobre o controlo do crime. O policiamento deve tratar acima de tudo, da comunicação do conhecimento sobre o risco às outras instituições da sociedade que solicitam essa mesma informação. É certo que cada vez mais, os cidadãos *percebem* que hoje em dia o risco de se ser vítima de um crime é maior do que antigamente, no entanto também é cada vez mais consensual que a resposta a essa realidade passa por um debate alargado entre vários agentes (forças policiais, associações de moradores, câmaras municipais, ministério público, assistentes sociais, etc.) e pela consolidação de respostas integradas e em parceria materializando uma verdadeira governança em rede.

Neste contexto surgem os polícias munidos das ferramentas que cada contexto político, histórico, geográfico, económico e social permite dominar. Se, em outros momentos, exigia-se dos polícias, acima de tudo, um acatamento *cego* das ordens emanadas pelo poder político, hoje em dia a evolução da sociedade gerou forças de segurança providas de recursos humanos, numa parte significativa de todos os níveis da pirâmide organizacional, altamente qualificados e a quem a sociedade exige uma compreensão holística dos fenómenos para melhor gerirem os diversos desafios de segurança com que se confrontam

diariamente e que cabem dentro do espaço de discricionarieidade dos profissionais que trabalham de forma muito próxima com os problemas reais das pessoas.

De acordo com Ericson e Haggerty os polícias são, acima de tudo, *trabalhadores do conhecimento*. Com esta expressão os autores querem dizer que a maioria do tempo gasto pelos polícias é consumido em atividades dirigidas para o processamento de informação, redação de relatórios e comunicação de dados (Giddens, 2009). Estes trabalhadores do conhecimento atuam, assim, sobretudo no domínio da prevenção da criminalidade, podendo mesmo afirmar-se que esta é a missão, por excelência, das polícias (Dias, 2006).

Veja-se, a título de exemplo, as respostas policiais musculadas dos governos norte-americano e britânico ao crescendo de criminalidade verificado no passado século XX. A subida ao poder de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha, e de Ronald Reagan nos EUA conduziu, segundo Giddens (2009), a uma abordagem do crime baseada num enfoque na imposição da lei e da ordem, em ambos os países. Associava-se o crescimento do crime e da delinquência ao declínio da família e à erosão dos valores tradicionais. Os debates públicos e a cobertura intensa dos meios de comunicação centravam-se nas crises de violência e na ausência de cumprimento da lei, que ameaçavam apoderar-se da sociedade. Os poderes policiais foram aumentados, bem como os fundos do sistema de justiça penal e considerou-se de modo crescente que eram o meio mais efetivo para deter a criminalidade. Mas a resolução dos problemas na sociedade hodierna exigem respostas que vão muito para além de uma intervenção policial mais repressiva ou de uma política jurídico-criminal e prisional mais severa, como já vimos

anteriormente. Tais técnicas mais visíveis, musculadas e geralmente favorecidas pelos políticos, são relativamente fáceis de ser incorporadas às técnicas policiais já existentes, e devolvem a segurança aos cidadãos dando a impressão de que estão a ser tomadas ações firmes contra o crime. No entanto, como estas técnicas não estão relacionadas com as causas subjacentes ao crime o seu maior êxito é a proteção de determinados segmentos populacionais contra o crime, e a deslocação da delinquência para outros âmbitos, o que não corresponde ao espírito de missão que deverá nortear a ação de um governo cujas opções devem passar por garantir uma segurança universal, independentemente dos segmentos de conflitualidade, de origem ou das características urbanas, económicas e raciais, sob pena de cairmos naquilo que também se poderá retratar como uma segurança de classes.

Não existem dúvidas, assim, de que o combate ao crime passa sobretudo pela implementação de técnicas que interferem com as causas do crime, como a desigualdade social, o desemprego ou a pobreza, até porque a criminalidade é um fenómeno social complexo, cuja origem assenta num leque diversificado de causas, sendo percecionado pelos cidadãos como um grave problema social, não só pelo impacto objetivo que lhes causa na vida quotidiana, como pelo sentimento subjetivo de iminência de perigo ou de risco (Elias, 2008). As causas do crime são, pois, “múltiplas, tratando-se de um fenómeno complexo. Para além das causas apontadas pela criminologia, impõe-se tomar em consideração fatores históricos e geográficos. O reconhecimento que diferentes tipos de crime necessitam de uma abordagem específica, leva ao reconhecimento de que o combate à criminalidade necessita de uma abordagem multifacetada,

apostando em dois vetores fundamentais: a prevenção social e a prevenção situacional” (Almeida, 2011: 5). E é esta realidade complexa que exige, naturalmente, uma rede partilhada de respostas. Contudo, para alguns autores, a atividade policial de prevenção da criminalidade passa sobretudo pela presença ostensiva e visível e por uma intervenção mais musculada. Entendem que a prevenção policial compreende o conjunto de ações a desenvolver pelas forças e serviços de segurança com vista a evitar a ocorrência de factos atentatórios contra a vida e a integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, mediante a utilização de meios dissuasores adequados a inibir ou a intimidar os potenciais delinquentes, meios esses que se traduzem na presença física dos agentes policiais no terreno, na vigilância de certos locais considerados mais sensíveis, no controlo de indivíduos tidos como delinquentes habituais e no acompanhamento de certos tipos de atividades (Dias, 2006). No entanto, em contraponto, há quem entenda que a prevenção do crime designa as intervenções não penais sobre as causas próximas dos delitos que têm o objetivo específico de reduzir o seu risco ou a sua gravidade (Cusson, 2011). Não é pois uma matéria consensual, na certeza porém de que as respostas mais alargadas e que colocam o enfoque nas causas do crime, têm encontrado cada vez mais eco nos diversos quadrantes da sociedade, apesar de alguma utilização abusiva (e por vezes até eleitoral) de alguns episódios mais conturbados de violência urbana, onde o poder político tende a acalmar a opinião pública com respostas eminentemente repressivas, musculadas e de enorme visibilidade da capacidade bélica das forças policiais.

Em termos conceituais a prevenção, seja primária ou secundária, define-se por oposição à repressão. Podemos defini-la como o conjunto de medidas, cuja intenção é minimizar as infrações (a sua frequência, a sua gravidade e as suas consequências), sejam de natureza criminal ou outras e quando ocorram antes da prática do ato delinquente. Raymond Gassin (cit. in Oliveira, 2006) define prevenção em sentido restrito, como um instrumento utilizado pelo estado para melhor dominar ou controlar a criminalidade pela eliminação ou a limitação dos fatores criminógenos e pela gestão adequada dos fatores ligados ao meio físico e social que criam condições favoráveis à perpetração dos delitos. Prevenir é, segundo Cusson, *agir de manière proactive et non coercitive en vue de réduire la fréquence ou la gravite des infractions* (Clemente, 2013), colocando o acento tônico na proatividade em detrimento das medidas repressivas. Já em 1764, Beccaria referia que é melhor prevenir os crimes do que punir os seus infratores. Este deveria ser o fim último de toda a legislação. Também Ferri (1897) defendia que a prevenção, em vez de uma mera ajuda secundária, deve tornar-se função defensiva primária da sociedade, dado que a repressão tem apenas uma influência diminuta na criminalidade. De acordo com Nietzel e Himelein (cit. in Elias, 2008), existem dois tipos de prevenção no que respeita à delinquência e às ações delituosas: prevenção primária e secundária. A prevenção primária consiste na adoção de metodologias de intervenção com vista à ocorrência de atos delinquentes e delituosos, incidindo sobre o conjunto de circunstancialismos e oportunidades que se conciliam para a ocorrência de um evento criminal. A prevenção secundária coloca o seu enfoque no criminoso ou delinquente, efetuando estudos e análises acerca das trajetórias criminais do

indivíduo (porventura através dos designados de estudos de *follow-up*), procurando medidas tendentes a reduzir ou colocar termo a essa atividade ilícita.

Na comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, intitulada *Prevenção da criminalidade na União Europeia*, a Comissão utilizou a definição de prevenção da criminalidade apresentada na Decisão do Conselho de maio de 2001, que cria uma rede europeia de prevenção da criminalidade. Segundo esta definição, a prevenção da criminalidade abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e dos sentimentos 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 de associações especializadas que eles tiverem criado na europa, de setores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação [COM(2004) 165 final, 2004]. Também o conselho económico e social das Nações Unidas, tendo em conta a sua resolução 2002/13 da 37.^a sessão plenária, realizada em 24 de julho de 2002, adotou as diretrizes para a prevenção do crime, que compreendiam as estratégias e as medidas que procuram a redução do risco de ocorrência de crimes e dos seus potenciais efeitos destrutivos sobre os indivíduos e sobre a sociedade, incluindo o sentimento de insegurança. Nos princípios gerais ou de base surgem as parcerias entre ministérios e entre autoridades, organizações comunitárias não-governamentais, o setor empresarial e cidadãos a

título individual. Na organização, métodos e abordagens, surge então o envolvimento da comunidade, pois entende-se que a participação ativa da comunidade e de outros segmentos da sociedade civil tem um papel essencial na eficácia da prevenção do crime. As comunidades, em particular, deverão desempenhar um papel importante na identificação das prioridades da prevenção do crime, na sua implementação e avaliação, ajudando a identificar os recursos de base que sejam sustentáveis (MDLS, 2009). Também o Conselho da União Europeia defende que a prevenção da criminalidade implica abordar as suas causas profundas e não apenas os atos criminosos e suas consequências. As políticas de segurança, especialmente as de prevenção, devem ser de amplo alcance, incluindo não só os serviços policiais mas igualmente instituições e profissionais a nível nacional ou local. Por conseguinte, deve procurar-se obter a cooperação com outros setores como as escolas, as universidades e outros estabelecimentos de ensino, a fim de evitar que os jovens enveredem pela criminalidade (CUE, CO EUR-PREP 8 JAI 182, 2010).

Vejamos agora, sumariamente, os paradigmas de prevenção do crime mais conhecidos à luz de contributos de diversos autores que têm produzido conhecimento neste domínio: a prevenção situacional (que sofre influências das teorias das janelas partidas, dos estilos de vida, das escolhas racionais e dos padrões da atividade criminal) e, com maior relevância na presente investigação, a prevenção social.

A prevenção situacional do crime, enquanto ação humana que visa dificultar o acesso a alvos e sistemas de vigilância, tem sido uma via popular de abordagem da gestão do risco de crime (Giddens, 2009), que se inscreve na lógica da criminologia do

ato e da escolha racional. Propõe-se influenciar as decisões que um ator dotado de razão está prestes a tomar. A noção de prevenção situacional serve para designar as medidas não penais que têm por objetivo impedir a passagem ao ato através da alteração das circunstâncias particulares em que os delitos da mesma natureza são cometidos ou poderiam sê-lo. A estratégia funda-se no pressuposto de que um delinquente, por pouco racional que seja, renunciará a passar ao ato se calcular que os ganhos esperados não valem o esforço e o risco (Cusson, 2011). A prevenção situacional da criminalidade visará, também, “através da implementação de programas de sensibilização e informação do público, a adoção de medidas de autoproteção e na implementação de programas destinados a prevenir a revitimação” (Almeida, 2011: 5). A prevenção situacional compreende, assim, medidas de dissuasão criminal, tais como o urbanismo, as tecnologias, a vigilância policial, a videovigilância, as campanhas de sensibilização, a marcação de objetos, as rondas dos cidadãos, etc. Relativamente à implementação deste tipo de prevenção situacional as críticas são diversificadas, salientando, sobretudo, a dualização social que tais medidas podem acarretar, nomeadamente a separação entre ricos e pobres, isto é, entre aqueles que possuem mais meios económicos para poderem usufruir de segurança e os outros que os não possuem (Oliveira, 2006), reforçando, uma vez mais, o fosso verificável na geografia da segurança. Assim, segundo Kuhn e Agra (2010), sem tocar na sociedade no seu conjunto, nem modificar a personalidade dos indivíduos, poderíamos diminuir o número de delitos, modificando simplesmente certas situações. Por exemplo, colocando candeeiros em parques pouco iluminados, impediríamos certos agressores de agir. Da

mesma forma, substituindo as moedas por cartões telefônicos em cabinas, evitar-se-iam os prejuízos causados pelos ladrões. Instalando câmaras de vigilância ou contratando seguranças para os estabelecimentos, dissuadiríamos também o número de ladrões nesses espaços. Fazendo coincidir as horas de fecho de bares e discotecas com as dos últimos metros e autocarros evitar-se-ia que as pessoas conduzissem embriagadas.

No domínio da prevenção situacional é fundamental fazer referência à teoria das janelas partidas (*broken windows*). A teoria das janelas partidas consiste na noção de que o crime, delinquência e incivildades nas comunidades multiplica-se, em razão da quebra dos mecanismos convencionais de controlo social, que proporcionam um espiral de aumento do crime e declínio social, urbanístico, económico, para além de aumentar o sentimento de insegurança dos cidadãos (Elias, 2008). Por exemplo, “se num prédio existe um vidro partido, é mais provável que outros vidros venham a ser partidos nesse mesmo edifício do que no prédio vizinho. Sabemos, de igual modo, que um assaltante de carros que se encontra diante de duas viaturas idênticas em que a única diferença é uma delas ter o guarda-lamas partido existem mais hipóteses de ele furtar o veículo danificado do que o outro. Em termos de prevenção situacional, isto significa que é necessário reparar quanto antes os danos materiais sofridos” (Kuhn, 2010: 69).

Outra teoria de prevenção criminal é a teoria dos estilos de vida que defende que, em função das atividades desempenhadas pela vítima, no contexto quotidiano em que se insere e das pessoas com quem se relaciona, que surgirá o fator de risco de vitimação. Esta é uma corrente direcionada para os hábitos e para as rotinas das vítimas. De acordo com a teoria

das atividades rotineiras (Elias, 2008), apresentada por Cohen e Felson, os crimes podem ocorrer com muito maior probabilidade se estiverem reunidos no espaço e no tempo três pressupostos: um prevaricador motivado, uma vítima ajustada e a ausência de um protetor/dissuasor eficaz. Por outro lado, a teoria das escolhas racionais é defendida por Clarke e Cornish. Consubstancia-se no pressuposto de que o delinquente ao praticar o seu ato criminoso estará sobretudo a configurar um benefício da sua prática, isto é, escolhas decorrentes da análise e ponderação entre benefícios e malefícios que a sua conduta pode causar. Já a teoria dos padrões de atividade criminal, defendida sobretudo por Paul e Patrícia Bratingham, refere que os riscos de vitimação são explicados pelos percursos que os indivíduos normalmente fazem na sua vida diária e os locais que frequentam. Neste contexto, determinados locais e períodos horários constituem-se potencialmente como zonas/períodos de maior ocorrência de ilícitos criminais.

Por outro lado existe o paradigma da prevenção social do crime, que não é mais do que uma perspetiva muito mais holística da problemática e que vai além daquilo que é a prevenção criminal, pois coloca o enfoque nos circunstancialismos, no ambiente, nos objetos e no comportamento criminoso e que acaba por menosprezar um conjunto de aspetos que precipitam a conduta desviante. A questão principal que se coloca na prevenção social é, sobretudo, face ao problema criminal, que fazem os poderes públicos e a sociedade civil? Todos os cidadãos participam no esforço comum para conter a criminalidade, quanto mais não seja ao tomarem precauções para não serem roubados. Os criminólogos utilizam uma noção sociológica, o controlo social, para designar os esforços de todos para

manter a delinquência dentro de limites suportáveis. Entendemos por controlo social (ou regulação social) o conjunto de meios implementados pelos membros de uma sociedade com o objetivo específico de conter ou reduzir o número e a gravidade dos delitos (Cusson, 2011). Uma das ideias centrais da sociologia é a de que cada grupo social elabora as suas normas, exerce sobre os seus membros pressões no sentido de garantir a conformidade e sanciona os desviantes. Mas, geralmente, a sanção não é necessária pois a sua antecipação é suficiente para refrear as transgressões. Em princípio, quanto maior for a integração de um grupo, maior a eficácia das pressões à conformidade e a eficácia das sanções. O grupo elementar (família, equipa de trabalho, grupo de amigos, etc.) é, por excelência, o contexto dessas pressões, já que as relações possuem aí a continuidade, a intimidade e a intensidade necessárias à sua eficácia (Cusson, 2011). Neste contexto ganha particular destaque a prevenção social ou a prevenção através das políticas sociais.

Como já foi referido a prevenção criminal coloca o acento tónico no combate ao crime através das suas instâncias formais em consonância com a matriz de política de segurança e criminal definida por cada governo, enquanto, por outro lado, a prevenção social focaliza-se sobre a família, a escola, a reinserção dos jovens, o emprego, as políticas de urbanismo. Segundo Gassin a prevenção social tem que reunir duas condições: em primeiro lugar, a identificação dos fatores de risco e de seguida a organização de programas de ação com vista a afastar ou a canalizar os seus efeitos (Oliveira, 2006), materializando um conjunto de esforços canalizado, sobretudo, para ações no domínio educacional e social, onde a família e a escola devem desempenhar um papel central, a par de outros aspetos não

menos importantes relacionados com o urbanismo, o emprego ou a saúde. A prevenção social é dirigida às motivações dos criminosos, centrando a atenção nas pessoas e menos no meio ambiente e nos objetos. Este tipo de prevenção tenta atingir os seus objetivos através de políticas sociais como forma de redução dos fatores sociais que predispõem os indivíduos a tornarem-se delinquentes. Os principais alvos são as crianças, os jovens e os grupos socialmente marginalizados (Fernandes, 2006). A prevenção social da criminalidade visa “os fatores de risco referentes à criminalidade e à vitimação, através da promoção de fatores de proteção através de planos de ação de âmbito social, económico, educacional, de emprego e saúde e da sensibilização e informação ao público de forma a promover uma cultura de respeito da lei e de tolerância para com outras identidades culturais. Terá ainda como foco os grupos sociais de maior risco, vulneráveis à criminalidade” (Almeida, 2011: 5).

Acresce que existe uma forte relação entre a educação, a família, e a predisposição para o cometimento de comportamentos desviantes. A integração social dos jovens através da família, da escola e do grupo de amigos é fundamental no processo de socialização, havendo uma inter-relação muito próxima com o cometimento de atos criminosos. Tal como ensina Cusson, os “investigadores medem a integração social dos jovens pela sua vinculação à família, à escola e, mais tarde, ao trabalho. Demonstram que quanto mais forte for essa integração, menos tendem a cometer crimes” (Cusson, 2011: 202). Apesar disso o contrário não é necessariamente verdade. Mas a relevância da prevenção social é de tal forma significativa que a definição de prevenção da criminalidade, vertida no n.º 3 do art.º 1.º da decisão do conselho da União Europeia de 28 de

maio de 2001, que cria a rede europeia de prevenção da criminalidade, prevê que a mesma abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e o 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 setores privados e voluntários, bem como de investigadores e o público, com o apoio dos meios de comunicação. É a integração de todas estas variáveis imprescindíveis que materializam os conceitos de governança em rede e *multi-level governance*, pois retratam a articulação, em igualdade de armas, entre todos aqueles que podem apresentar um contributo válido na prossecução do interesse público em matéria de segurança interna: governo, associações locais, entidades públicas e privadas, universidades, câmaras municipais, forças policiais, magistrados, rede de apoio a vítimas, entre outros. Tal como refere Ulrich Beck, “*our fate is that we have to invent the political anew*” (Beck, 1996: 24). Temos, necessariamente, de repensar a forma de fazer política.

1.5. A governança da segurança em rede: as parcerias e a proximidade policial

Após uma necessária contextualização da presente investigação assente numa reflexão sobre o universo das políticas públicas de segurança e a prevenção criminal e social na sociedade de risco, tendo como pano de fundo a realidade europeia,

importa agora circunscrever o foco da análise. Nessa senda é nosso desiderato mergulhar no já abordado conceito de governança da segurança em rede, analisando em particular a importância das parcerias institucionais, da intervenção integrada e da procura de soluções que não se limitam aos agentes formais, mas que envolvem todos os atores locais e os próprios cidadãos, enquanto peças-chave com um posicionamento privilegiado, para a sinalização e uma melhor resolução das problemáticas com que nos deparamos na sociedade hodierna. Neste plano ganha particular importância o papel das forças policiais num contexto particularmente complexo, na medida em que são, como sabemos, uma das principais ferramentas da ação política para a implementação do referencial no domínio das políticas de segurança; e um parceiro imprescindível para muitos dos projetos de cariz social (da qual sobressai a dimensão social das forças de segurança) que são desenvolvidos atualmente junto de determinados públicos mais vulneráveis (como é o caso da intervenção no domínio da violência doméstica, seja no plano da articulação com a rede nacional de núcleos de atendimento a vítimas de violência doméstica ou da APAV, seja na intervenção operacional de primeira linha e encaminhamento de vítimas em articulação com os restantes parceiros – assistentes sociais, casas de abrigo, hospitais e centros de saúde, ministério público, comissões de proteção de crianças e jovens em perigo, câmaras municipais, etc.).

A reflexão sobre o papel dos polícias neste âmbito ganha especial projeção quando sabemos que os mesmos vivem numa situação *desconfortável*, encontrando-se num eixo de interceção entre dinâmicas políticas, organizacionais, comunitárias e locais, e um conjunto de expectativas e interesses por parte

dos mais diversos quadrantes da sociedade (Durão, 2006). E é nessa área de *desconforto* que importa descortinar as relações que se geram entre estes profissionais e a sociedade onde estão inseridos, sobretudo a importância do seu papel no âmbito da prevenção e da dimensão social da polícia, os paradigmas de polícia e de policiamento e, por fim, o modelo integrado de policiamento de proximidade em Portugal, procurando contribuir para a compreensão sobre as eventuais disfunções entre o comando da lei e um mandato profissional bem definido e aquilo que são as práticas no terreno.

Os trabalhos de Monjardet (1994) demonstraram que a atividade policial é, no essencial, o resultado da implementação pelos agentes de um processo de seleção informal e constante que passa pela seleção da tarefa, ou a partir do momento que ela se impõe pela escolha do modo de agir. Para além disso, a hierarquia supostamente rígida tem uma natureza descontínua e prima pela ausência no terreno, sendo o enquadramento funcional e técnico da polícia quase inexistente (Oliveira, 2005), o que tem consequências práticas na autonomia discricionária dos agentes policiais e na implementação do próprio referencial de segurança interna, sobretudo quando as Polícias se tornaram invisíveis para as comunidades pois encontram-se num ambiente de indefinição de objetivos para o futuro e de metodologias para a prevenção, combate ao crime e modernização da sua liderança e ação (Almeida, 2011). Poder-se-á, inclusivamente, fazer um paralelo com o universo militar, já que “um dos mais importantes pressupostos da teoria das relações civil-militares é o de que as forças armadas são organizações caracterizadas por terem que enfrentar uma dupla exigência: por um lado, devem assegurar a eficácia militar de forma a responder

adequadamente às transformações do contexto estratégico em que se movem; por outro, especialmente em regimes políticos democráticos, devem assumir e espelhar valores sociais mais amplos, centrais nas sociedades em que se inserem e que simultaneamente suportam a sua existência” (Carreiras, 2007: 162). Também nas Polícias, sobretudo aquelas que são identificadas como forças de segurança (PSP, GNR e Polícia Marítima), se sente esta dupla exigência: por um lado, a eficácia policial e a necessidade de corresponder às expectativas dos cidadãos e às mudanças do referencial político-securitário; mas também o imperativo de garantir um conjunto de valores que são o suporte de uma determinada cultura organizacional que as distingue das demais instituições. Aliás, um dos dilemas atuais, com que as forças policiais se confrontam, é se a sua missão se constitui, acima de tudo, a materialização de um braço armado do poder político ou, pelo contrário, a garantia do Estado de direito democrático, servindo o ideal constitucional à luz do qual o próprio governo está subordinado. Parecendo uma matéria teórica pacífica, nem sempre tem gerado consenso, facto visível na forma como se politiza excessivamente as forças policiais, inclusivamente em matérias eminentemente técnico-operacionais.

Acresce que é no domínio do poder discricionário das forças policiais, que é dirigida a esmagadora maioria das críticas formuladas pelos inquiridos no âmbito da presente investigação, aspetos que serão aprofundados ao longo da tese. Na verdade, os corpos policiais, devido à sua missão de exercício monopolístico da violência legítima, constituem, na conceção *weberiana*, um dos elementos primários da racionalidade dos estados modernos. Parece assim fazer todo o sentido que a sua

organização esteja assente em estruturas sólidas, muito perto dos modelos puros de organização. É possível assim dizer, que as instituições policiais devido à importância e especificidade da sua missão, definida pelo sociólogo americano Egon Bittner, como um mecanismo de distribuição de uma força coerciva, não negociável, colocada ao serviço de uma compreensão intuitiva das exigências de uma situação, pressupõem uma racionalidade organizativa na base de um modelo burocrático e racional tal como foram definidos por Max Weber e por Taylor. Contudo, a realidade é bem distinta. Como afirma Gatto e Thoening, as observações empíricas demonstram que o trabalho policial não é um trabalho totalmente prescrito, existindo uma importante zona de indeterminação que deixa espaço à iniciativa dos atores organizacionais (Oliveira, 2005), espaço esse que deverá ser enquadrado, supervisionado e alvo de uma permanente vigilância hierárquica, sob pena de se permitirem disfunções nas práticas. A polícia é, pois, a agência mais visível de controlo social; o mandato define a instituição policial: a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. As atribuições legais de cada força de segurança expressam esse mandato, desde a regularização do tráfego à identificação de suspeitos de prática de crimes. Hodiernamente, a atividade de polícia é tanto proibitiva, como construtiva, por isso, os atos de polícia são ou ablativos ou ampliativos dos direitos dos cidadãos¹¹ (Clemente, 2013).

¹¹ Segundo Clemente os “atos ablativos de polícia expressam o privilégio de execução prévia da Administração Pública, impondo uma conduta (ordem) ou uma obrigação (proibição) aos concidadãos: muitas leis nacionais contêm limitações das atividades individuais, designadamente a recusa de admissão de passageiro armado em transporte público coletivo rodoviário. Os atos ampliativos possuem uma natureza prestativa ao cidadão, comumente informacional, como sucede, no âmbito da PSP, com a receção

A dificultar esta análise temos a ausência de bibliografia disponível sobre estudos sobre as polícias, sobretudo em Portugal, apesar de ser uma área de investigação em expansão, *maxime* desde que surgiram em 1989 os primeiros licenciados pela Escola Superior de Polícia, atual Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Ao contrário da investigação desenvolvida em Portugal sobre os militares, onde constam estudos como os de Carreiras (2007), Carrilho (1994) e Baltazar (2002) a par da produção desenvolvida na Academia Militar no âmbito da sociologia militar, ao estudarmos a bibliografia disponível sobre organizações policiais e policiamento, conforme refere Durão (2008), apercebemo-nos que desde os anos 60 têm vindo a crescer os estudos de cariz sociológico e etnográfico que permitiram conhecer as polícias de vários países, mas muito particularmente os de língua inglesa. Estes estudos debateram os modelos de organizações e o policiamento, mas também as políticas internas e os modos de socialização de uma comunidade profissional que se apresentava pouco conhecida da restante sociedade. A sociologia das organizações e das profissões, a par da ciência política, da antropologia e do direito têm dedicado especial atenção a este grupo profissional, cujo enfoque tem sido visível sobretudo na literatura anglo-saxónica e francesa. Em Portugal, nas últimas duas décadas, têm surgido diversos contributos nos estudos sobre a polícia por parte de autores ligados à ciência política e às políticas públicas (Clemente, 2000 e 2013; Oliveira, 2005 e 2006; Elias, 2007; Gomes, 2006; Sarmiento, 2010; Almeida, 2010), à antropologia (Durão,

das queixas-crime (desde 1867) ou a salvaguarda dos achados (desde 1923), ambas pioneiras na simplificação e na desmaterialização administrativa, via internet” (Clemente, 2013: 47).

2006 e 2008; Fróis, 2011), às ciências jurídicas (Valente, 2009) e à sociologia (Poiares, 2005 e 2013), entre outros.

Contudo, independentemente da área científica que se dedica ao aprofundamento desta temática, é consensual que a polícia constitui “o símbolo mais visível do sistema formal de controlo, o mais presente no quotidiano dos cidadãos e, por via de regra, o *first-line enforcer* da lei criminal” (Dias et al., 1997: 443). A polícia tem sido estudada como a agência social do estado encarregue de usar legitimamente a força coerciva, uma faceta-chave do poder estatal moderno na sua definição de fronteiras e exercício do controlo e poder administrativo da sociedade. Giddens viria a designar como pacificação interna a capacidade do estado de exercer um controlo regularizado sobre a população, no seu poder de influência da mais íntima das dimensões na atividade diária, através de vigilância e regulamentação legal (Durão, 2006). É neste sentido e com este alcance que hoje se fala numa discricionariedade de facto, ou discricionariedade em sentido sociológico, da polícia. Trata-se daquele espaço de liberdade que goza a ação concreta da polícia e que ultrapassa largamente as margens dentro das quais a lei permite a intervenção de considerações de oportunidade da polícia (Dias et al., 1997) e que tantas vezes é incompreendida por aqueles que, algum dia, foram submetidos a essa discricionariedade, já que nem sempre ela é favorável às expectativas dos cidadãos ou, por vezes, falta bom senso da parte de alguns profissionais da polícia.

Neste enquadramento surgem os modelos de polícia para designar as formas de organização das estruturas policiais nos diversos contextos históricos, políticos, sociais e geográficos, enquanto consequência de um processo evolutivo que tem

conduzido a soluções que têm levado as polícias a introduzir um maior enfoque na sua dimensão social, mormente através daquilo que é designado como policiamento de proximidade ou comunitário. Contudo, ao falarmos de modelos de polícia, e pegando nas palavras de Oliveira (2006), não temos a pretensão de pensar que existem modelos puros, numa perspectiva *weberiana*, nos quais assenta o funcionamento das organizações policiais, num determinado contexto nacional. Por isso as formas de organização resultam, normalmente, do processo histórico e de medidas de natureza política ou administrativa que são, muitas vezes, o resultado de processos de aprendizagem e de novas experiências. Monet esclarece que não existem modelos puros de polícia, não existe um modelo de polícia francês, como não existe um modelo inglês ou um modelo continental. O que existe são sistemas policiais resultantes da emergência e desenvolvimento dos Estados e das políticas por eles prosseguidas, pois os sistemas policiais não são estáticos, já que tendem a acompanhar as mudanças sociais e políticas.

No entanto, apesar da aparente ausência de estaticidade dos sistemas, é possível identificar determinados paradigmas que têm vigorado até aos dias de hoje. Monet salienta a existência de vários tipos de modelos de organização dos sistemas policiais. Existem modelos monistas, dualistas ou pluralistas, estatizados ou municipais, centralizados e descentralizados (Oliveira, 2006). Na verdade, para efeitos de sistematização, podemos agrupar os diferentes modelos policiais com recurso a diversas classificações, sendo a mais usual, a da distinção entre os países que possuem apenas um corpo polícia e os que pelo contrário, distribuem essa tarefa por diversos corpos: o modelo monista ou unitário caracteriza a existência de apenas uma

força policial num dado país; o modelo pluralista, pelo contrário, é sinónimo de existência de vários corpos com funções policiais (Branco, 2013). Assim, “alguns países têm apenas um corpo de polícia, outros têm sistemas fragmentados, compostos por vários serviços policiais. Uma outra dimensão, permite distinguir entre sistemas policiais centralizadas e descentralizadas. O centralismo reenvia ao número de sistemas de comando distintos, ao passo que, a descentralização diz respeito à localização desses sistemas de comando no conjunto da organização política e administrativa do país” (Oliveira, 2006: 98), onde as raízes militares têm necessariamente um peso muito significativo naquilo que é a origem e a organização das forças policiais. Aliás, só muito recentemente é que, por exemplo, a Polícia de Segurança Pública conseguiu que o seu diretor nacional fosse, pela primeira vez, um oficial superior não oriundo das Forças Armadas, mas antes um dirigente formado internamente, contrariando uma lógica dominante até então (salvo a experiência do recurso a magistrados). Esse modelo burocrático militar assenta, num primeiro momento, na matriz militar da organização policial prosseguido pela polícia moderna criada por Peel, com fortes raízes no modelo napoleónico do séc. XVIII (Leitão, 2005), que será melhor caracterizado no decurso da presente secção.

Sabemos que os modelos de policiamento são, também eles, tal como ensina Gomes (2001), cada vez mais híbridos, enriquecidos com as boas e más experiências de países com idêntica matriz cultural e histórica. Ainda assim, é sempre possível, definir três grandes modelos de policiamento no espaço europeu: em primeiro lugar, o chamado modelo napoleónico (visível em países como a Áustria, Espanha, França, Itália, Luxemburgo

e Portugal), que constitui uma herança do império napoleónico e que se mantém praticamente inalterado desde o século XIX. Trata-se, desde logo, de um modelo que compreende dois tipos de polícia, tem uma estrutura organizacional dualista: por um lado, uma polícia com estatuto militar, normalmente dependente do ministro da defesa ou com dupla tutela, e com competência territorial circunscrita às zonas rurais; e, por outro lado, uma organização civil, dependente do ministro do Interior e responsável pelas zonas urbanas; além disso, é um modelo muito centralizado na capital, ou seja, existe uma responsabilidade das polícias perante o poder central. O modelo português tem uma raiz napoleónica, não só nesta área como em toda a organização da administração pública. Em segundo lugar, o modelo nacional, que predomina no Norte da Europa, em países com população relativamente reduzida. É o caso da Suécia, Dinamarca, Finlândia, mas também da Bélgica, Grécia e Irlanda. Neste modelo, os agentes policiais dispõem de uma competência extensiva a todo o território nacional; existe uma organização única na dependência de um diretor nacional de Polícia, responsável perante uma autoridade política nacional – o ministro do interior ou da justiça. Por último, o modelo descentralizado, visível na Alemanha, Holanda, Espanha e Reino Unido. Este modelo caracteriza-se por uma autonomia – no recrutamento, tomada de decisão e responsabilidade – das diversas polícias, que têm uma competência territorial limitada a uma determinada área geográfica. Este modelo pode ser desdobrado em dois grandes subgrupos: o modelo anglo-holandês, que existe em Estados organizados em regiões ou províncias, sendo que cada uma dispõe de uma polícia própria, ainda que dependentes do ministério do Interior respetivo,

mas têm polícias regionais ou provinciais com um importante grau de autonomia; e o modelo americano-germânico, que se aplica aos Estados Federais, sendo que cada Estado Federado tem uma polícia estadual com um grau de autonomia ainda mais significativo (Gomes et al., 2001).

Após a análise dos modelos de polícia importa abordar o universo dos paradigmas de policiamento, plano teórico que nos irá conduzir ao policiamento de proximidade ou comunitário, campo de excelência da dimensão social da polícia e terreno fértil para a criatividade dos elementos policiais que, até então, estavam circunscritos a ordens extremamente rígidas da hierarquia e que vêm aqui uma janela de oportunidades para a constituição de projetos com os restantes agentes locais. Isto significa que o policiamento comunitário implica não só apoiarem-se os cidadãos, mas também mudar a imagem habitual das forças policiais. Uma ênfase renovada na prevenção do crime mais do que na repressão e na imposição da lei de uma forma mais musculada, por forma a reintegrar o policiamento na comunidade. O isolamento da polícia daqueles que é suposto servir tende geralmente a produzir uma mentalidade fechada (Giddens, 2009). O policiamento orientado para a comunidade consiste numa estratégia policial que visa combater as causas sociais da delinquência procurando melhorar o nível de vida, o controlo criminal e aumentar o sentimento de segurança e a qualidade de serviço, em cooperação com outros organismos de regulação social e com as próprias comunidades (Leitão, 2005). Assim, a prioridade da Polícia “deixa de ser o crime e passa a ser qualquer problema que interfira na paz da comunidade. A sua eficiência passa a ser medida pela capacidade de encontrar soluções em colaboração com a comunidade que serve,

pelo que o seu objeto são os problemas dessa mesma comunidade” (Guinote, 2013: 135).

Este novo posicionamento contraria, de certa forma, o modelo legalista de polícia que não permite margem de manobra para a discricionariedade na atuação. O modelo legalista de polícia é concetualizado como a subordinação funcional à estrita aplicação da lei. Toda a ação policial deve ser pautada pela legalidade, abolindo qualquer forma de discricionariedade (Leitão, 2005). Contudo, no terreno, a discricionariedade na atuação policial está sempre presente. Nem que seja em determinadas circunstâncias, já que, em regra, os procedimentos das forças de segurança estão fortemente regulados e legislados. Sabemos que o trabalho de polícia divide-se em três grandes categorias: o policiamento reativo, o policiamento proativo e a prevenção policial. O policiamento reativo age unicamente contra a criminalidade que lhe é relatada. Intervém como reação à descoberta de um ato criminoso e não influencia as estatísticas da criminalidade, uma vez que não age senão quando a criminalidade já foi denunciada. O policiamento proactivo é aquele que atua na rua, procurando crimes que ainda não foram descobertos. Este tipo de policiamento é suscetível de fazer flutuar artificialmente as estatísticas da criminalidade. Finalmente, o policiamento preventivo tem por objetivo reduzir o número de infrações cometidas. Através da presença em locais-alvo, ditos quentes, ou através de uma presença redobrada na rua, a polícia poderá ter um efeito de diminuição do número de crimes cometidos. É, pois, de esperar que essa diminuição se repercuta nas estatísticas da criminalidade e nos inquéritos (Kuhn e Agra, 2010). No entanto, em termos teóricos, a linha que separa o policiamento proactivo

do policiamento preventivo é muito difícil de definir e não é tão evidente. Veja-se, por exemplo, a forma como poderá ser interpretada uma operação de grande ou pequena envergadura na área da fiscalização rodoviária. Trata-se, por um lado, de uma atuação policial com um cariz eminentemente proativo (pois existe um esforço operacional que visa detetar infrações que estejam a ocorrer) mas, por outro lado, tem associada uma forte carga preventiva na sequência da visibilidade policial que implica a adoção, em menor ou maior grau, de comportamentos e atitudes nos condutores e peões.

Mas esta busca de novas soluções para fazer face às problemáticas com que as forças de segurança são confrontadas não tem sido fácil. Implica ultrapassar preconceitos, envolver as pessoas (do profissional da base até ao topo da pirâmide hierárquica) para a mudança e conseguir ver mais longe. Em termos de enquadramento da emergência de estratégias de prevenção criminal refere-se que a implementação de modelos de policiamento de proximidade, de forma a substituírem modelos de policiamento tradicionais, tem constituído um desafio para as forças de segurança (Elias, 2007), desafio esse que nem sempre conseguiu gerar os frutos expectáveis devido, sobretudo, ao fraco envolvimento dos cidadãos e das suas estruturas locais representativas, mas também fruto da autonomia muito limitada do agente policial que se encontra na primeira linha de intervenção, a par da falta convicção de algumas elites policiais. Vejamos agora as experiências ocorridas, em matéria de policiamento de proximidade, em Espanha, França e Canadá:

A Espanha desenvolveu, a partir de 1996, em paralelo ao programa de reforma do Corpo Nacional de Polícia, o policiamento de proximidade. Essa reforma conduziu à reorganização

da instituição policial, tendo sido redesenhadas novas estruturas e novos processos e práticas policiais. Foi dada prioridade à reestruturação do comissariado local de polícia, atribuindo mais autonomia ao polícia de bairro, denominado de proximidade. Passou a competir ao agente de autoridade, na sua área de responsabilidade, apurar as necessidades de segurança dos cidadãos. Contudo, a intervenção do cidadão neste momento é relativamente diminuta, limitando-se a ser auscultado, sem ter uma participação verdadeiramente ativa (Oliveira, 2006), realidade que não encontra eco na experiência portuguesa, já que em Portugal os cidadãos conseguem manter uma voz ativa através das suas redes sociais municipais, dos seus conselhos municipais de segurança, das suas associações de bairro, de pais, de moradores, etc. e, mais recentemente, através da constituição de contratos locais de segurança. Também a França avançou com o policiamento de proximidade em 1999. Neste caso, “o processo de intervenção dos cidadãos e das suas estruturas representativas na segurança pública, desenvolve-se de duas formas. Nos contactos que o polícia de bairro desenvolve com o cidadão, à semelhança do que acontece em Espanha. E nas ações de parceria, que têm lugar, no quadro dos denominados contratos locais de segurança. Os CLS permitem e facilitam a participação das associações locais de cidadãos, de outros atores institucionais e da polícia, na discussão dos assuntos relativos à segurança (Oliveira, 2006). No entanto, diversos autores apontam o fracasso do policiamento de proximidade em França. O seu insucesso derivou de vários fatores conforme assinalado por Sebastian Roché. Dentre deles podem-se referir, sucintamente, os seguintes: a ausência de objetivos predefinidos e claros, resistentes ao mediatismo social e às alternâncias políticas; a inconsistência

da doutrina do modelo de proximidade ou, pelo menos, a falta de uma doutrina mínima, face à rejeição do modelo de policiamento comunitário anglosaxónico e da filosofia organizacional fortemente descentralizada e baseada em resultados fiáveis; um balanço mitigado, positivo nas áreas reforçadas, com o aumento do sentimento de segurança da população local, e negativo no demais território, devido ao aumento da taxa de vitimação, à manutenção da taxa de crimes e à reduzida visibilidade do patrulhamento; a promulgação desarmonizada de leis de combate ao crime; a insuficiência do financiamento das forças policiais, face à mudança; o fraco suporte, por parte das hierarquias policiais, à reforma; uma fraca descentralização hierárquica; a fraca mobilização das bases para as mudanças no policiamento tradicional; e a ausência de uma liderança forte e carismática do projeto (Clemente, 2013). Em França a experiência do policiamento de proximidade deixou um sabor amargo. Na verdade, segundo um relatório da inspeção-geral da Polícia Nacional a maioria dos funcionários ainda não se apropriou da doutrina da polícia de proximidade. A responsabilização continua a ser um conceito vago e a polivalência ainda está pouco desenvolvida (Fenech, 2001).

Por outro lado, enquanto exemplo de sucesso, o Canadá “e em especial, a polícia da Província do Québec, denominada *Sûreté du Québec* possui, desde há alguns anos, um modelo de policiamento de proximidade que apresenta um sistema de ligação da polícia aos cidadãos e às comunidades locais modular, permitindo um controlo democrático e uma eficaz consulta à *clientela*. O controlo democrático da polícia é possível por via da contratualização da segurança com os municípios e pela ação dos comités de segurança pública, compostos por

eleitos municipais e oficiais de polícia que, nessa sede, controlam a ação da polícia e definem os seus objetivos” (Oliveira, 2006: 307). As palavras-chave são, assim, a forte ligação entre as forças de segurança e os cidadãos, a contratualização da segurança através da constituição de objetivos precisos e uma corresponsabilização da ação policial que, dessa forma, passa a envolver não só as chefias policiais mas também os responsáveis pelos municípios.

Em Portugal as organizações policiais fardadas, em particular a PSP e a GNR, foram ao encontro das políticas de proximidade dos estados quase duas décadas mais tarde da sua implementação nos países anglo-americanos que as desenharam e mais as aplicaram (Durão, 2008). O ano de 1998 foi marcado pela conferência internacional de policiamento de proximidade, evento que se realizou ao longo de dois dias no auditório do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, em Lisboa, e contou com a presença dos mais altos responsáveis políticos de Portugal. Também responderam ao apelo diversos oficiais de polícia, académicos e políticos estrangeiros que quiseram dar a conhecer a sua experiência neste domínio: especialistas do Instituto de Investigação de Criminologia de Lower (Saxónia); do Comité do Crime (Reino Unido); da Escola Superior de Polícia de Lyon (França); do Conselho de Segurança da Câmara de Liverpool; do Gabinete de Segurança da Câmara de Mons (Bélgica); e do Gabinete de Segurança Municipal de Barcelona, entre outros. A sociologia também teve uma forte presença e o seu contributo foi relevante, através de personalidades como Salvatore Palidda (da Faculdade de Arquitectura de Milão); e o consultor governamental para os assuntos de toxicodependência da Irlanda. Portugal fez-se representar, entre outros, pelos

sociólogos Nelson Lourenço e Manuel Lisboa da Universidade Nova de Lisboa.

O ano de 1998 foi assim um marco importante no início da designada política de proximidade que realçou o surgimento de diversas iniciativas e projetos, um pouco por todo o país, na perspetiva de se aumentar a proximidade junto de públicos muito específicos visando melhorar a qualidade do serviço policial, através da implementação de programas como *Escola Segura*, *Apoio 65 – Idosos em Segurança*, *Comércio Seguro*, *Ensino Universitário – Segurança Superior*, *Policimento de Bairro*, etc. Esta busca tem sido reforçada pelo reconhecimento do contributo dos profissionais de polícia na participação em diversas atividades, cuja presença é considerada essencial para uma melhor resolução dos constrangimentos (reuniões de pais nas escolas, das associações de comerciantes, de moradores de determinados bairros, as comissões de proteção de crianças e jovens, etc.). Pretendeu-se assim, com estas iniciativas, estreitar os laços entre a população e a polícia, contribuir para uma relação mais humana, aberta e, conseqüentemente, com um impacto direto na imagem da instituição que visa prestar aos seus clientes um serviço de qualidade (Poiars, 2005).

A consolidação doutrinária do policiamento de proximidade em Portugal ganhou expressão material com a publicação de um documento integrador e uniformizador dos procedimentos e do espírito subjacente a esta nova forma de polícia em ação, com especial enfoque no papel social das forças de segurança, espaço de manobra fundamental para o apoio a vítimas e a sinalização e melhor encaminhamento de episódios de violência doméstica. Esse documento (diretiva estratégica n.º 10 de 15 de maio de 2006 da direção nacional da PSP) tem, tal como

refere Elias (2007), uma perspetiva integradora, transversal e instituidora de uma lógica de conjunto aos diversos programas especiais e projetos de policiamento de proximidade já implementados ou desenvolvidos. A mesma encerra ainda diversos aspetos inovadores em Portugal: o modelo integrado do policiamento de proximidade trata-se de uma iniciativa de uma força de segurança e não de um programa imposto pelo nível político, embora em consonância com os princípios e objetivos previstos no programa do governo; tendo sido objeto de avaliação por parte da universidade nova de Lisboa, na fase de lançamento e de desenvolvimento dos projetos-piloto, através de um inquérito que foi realizado junto das populações locais e dos elementos dessa mesma Polícia. No entanto, o MIPP não é um programa que investe apenas de forma localizada e redutora na área da proximidade e prevenção, mas pretende a articulação entre as diversas valências da Polícia: proximidade, ordem pública, investigação criminal, informações policiais e reserva operacional. Este novo paradigma aposta na formação específica dos elementos afetos a funções de proximidade (equipas de proximidade e de apoio à vítima e as equipas do programa escola segura) e pretende garantir a afetação em permanência de equipas de proximidade a setores de policiamento, procurando uma estabilização de recursos humanos, potenciando assim um melhor conhecimento dos problemas dos cidadãos residentes e o contacto com as entidades competentes para a sua resolução, maior responsabilização dos elementos policiais, melhor conhecimento do tipo de incivilidades e ilícitos criminais que ocorrem em cada setor, dos problemas de trânsito que eventualmente existam e dos sentimentos subjetivos de

insegurança ou dos *medos* das populações e ainda uma maior aproximação e interação com os cidadãos.

Contudo, em Portugal, apesar de todo este esforço, a fraca adesão das elites policiais e dos funcionários de base, os resultados globais estão muito aquém daquilo que é a visão inicial propulsora desta nova forma de intervenção policial, apesar de continuar a ser uma palavra-chave de todos os ministros da administração interna, e até mesmo dos responsáveis máximos das forças de segurança, quando tomam posse. Mas a verdade, é que “não existe um projeto de polícia de proximidade comparável ao que encontramos em Espanha, França e Canadá. Encontramos algumas ações voluntaristas ao nível das esquadras policiais, dependentes da motivação pessoal dos respetivos comandantes e da vocação de um grupo restrito de agentes” (Oliveira, 2006: 307). Apesar do empenho da cúpula da hierarquia ainda há um longo caminho a percorrer no sentido de dar maior autonomia de ação aos profissionais no terreno e de constituir objetivos bem definidos que não estejam totalmente dependentes da maior ou menor sensibilidade de cada comandante territorial para esta filosofia de intervenção, até porque não existem dúvidas quanto às virtudes deste modelo e da importância que os cidadãos lhe conferem. Como refere Cândido Agra, há mais de uma década mas com inegável atualidade, a polícia é percecionada como uma importante figura de recurso, embora a participação dos crimes à polícia seja genericamente baixa. A natureza dos crimes e a opinião acerca das autoridades policiais é determinante na decisão de participar os crimes e a avaliação do trabalho desenvolvido pelas forças policiais tem sofrido uma evolução positiva. Contudo, existe a perceção de uma certa inadequação dos serviços

de polícia para lidar com determinados tipos de vitimização. Nessa senda, os modelos proximais de polícia são considerados importantes pelos cidadãos e constituem-se como um meio eficaz de redução do medo do crime (Agra, 2002).

Acresce que, se é verdade que a estratégia das forças de segurança deverá sistematizar, cada vez mais, os protocolos de procedimentos entre as diferentes valências policiais e as metodologias de atuação integrada, promovendo uma maior interação com a comunidade e os cidadãos e incentivando a coprodução de segurança com entidades parceiras públicas e privadas (Elias, 2007), também não é menos verdade que continuamos a verificar a “falta, ao nível local, de um mediador de política pública que assegure a implementação de uma política de parcerias uniforme e coerente, em todo o território nacional” (Oliveira, 2006: 308), até porque, nos termos do n.º 1 do art.º 5.º da LSI, os cidadãos têm o dever de colaborar na prossecução dos fins da segurança interna, cumprindo as disposições preventivas estabelecidas na lei. Por isso, à luz desse espírito, é a esses mesmos cidadãos, de forma articulada com os agentes policiais de proximidade (munidos de autonomia de ação e de criatividade), que deverão ser dadas ferramentas para se responsabilizarem sobre uma matéria tão sensível e que lhes diz tanto como é a segurança local das pessoas e bens, aspetos que muitas das vezes são abordados em sede dos conselhos municipais de segurança mas que ficam muito aquém das palavras.

Em suma, vimos que existe uma nova preocupação em corresponsabilizar todos os agentes nos aspetos da segurança, algo que deve ser partilhado de forma horizontal. Neste cenário as forças policiais são um parceiro com um posicionamento

privilegiado e que tem vindo a ser chamado a desempenhar um papel cada vez mais interventivo no âmbito da dimensão social das polícias. Urge, contudo, perceber se essas novas atribuições não *beliscam* a jurisdição profissional de outros técnicos, como é o caso dos assistentes sociais, matéria polémica que será abordada no decurso do presente estudo. Os estados estão, pois, confrontados com uma nova governança da segurança. Nesta nova dinâmica emergem novos agentes da segurança e novos processos de trabalho. Os cidadãos e as suas associações, os eleitos locais, as empresas privadas de segurança, passam a ter um papel ativo na segurança e adotam-se novos métodos de trabalho, designadamente, o trabalho em parceria, onde os representantes do estado se encontram em pé de igualdade com outros parceiros (Oliveira, 2006). Contudo, no caso português, ainda há um longo caminho para percorrer. Falta o envolvimento mais vigoroso da comunidade e acreditar numa maior autonomia de ação para os polícias poderem intervir de uma forma mais criativa sem estarem limitados pela maior ou menor sensibilidade dos comandantes locais, sem prejuízo do dever de subordinação e de comunicação.

Os contratos locais de segurança consubstanciam uma proposta válida de governança de segurança, pois, como refere Inácio (2010), inclui três linhas de orientação: a prevenção, a repressão e a civilidade. O princípio geral desta ação envolve um espírito de colaboração e proximidade entre todos os agentes de segurança. Na verdade, as autoridades estaduais e locais devem envolver os diversos agentes locais para o desenvolvimento de soluções, no sentido de responder de forma pragmática à realidade. Os CLS são uma nova política de segurança que tenta incorporar as demandas dos cidadãos face à exigência

da proximidade mediante a qual nenhuma instituição se pode subtrair. Para Roché (2005) os CLS tendem a orientar a polícia em função das preocupações da população e de coordenar melhor as dimensões social e penal, não havendo a tendência para se anularem uma à outra, já que são políticas de segurança adaptadas às realidades locais (Inácio, 2010).

1.6. Da produção do direito na ação do governo

A materialização do referencial do governo para as mais diversas áreas de intervenção do estado faz-se sobretudo através da redação, publicação e entrada em vigor de diplomas com caráter obrigatório, universal e coercivo (leis, leis orgânicas, decretos-lei, portarias, regulamentos, etc.) que visam regular e disciplinar a vida em sociedade e de toda a complexidade que isso envolve (aspetos comerciais, laborais, ambientais, urbanísticos, industriais, desportivos, farmacêuticos, educacionais, rodoviários, criminais, familiares, entre outros). É através do direito que o poder político, apoiando-se nas suas instâncias formais, uniformiza procedimentos, altera e cria novas realidades, e interfere no dia-a-dia dos cidadãos e da coletividade indo ao encontro daquilo que é o seu referencial, a sua matriz ideológica e os objetivos definidos politicamente como prioritários num determinado contexto histórico, geográfico, económico e social. O direito está, pois, presente em todos os momentos da vida em sociedade. O seu papel é insubstituível e imprescindível. Segundo Engisch não há ninguém que não viva sob o direito e que não seja por ele constantemente afetado e dirigido. O direito é um elemento essencial da comunidade. Logo, inevitavelmente, afeta-nos e diz-nos respeito (Eiras et al., 2006), gerando reações, interpretações, descodificações e práticas que

poderão ser, por vezes, disfuncionais e que não encontram eco naquilo que é o espírito do legislador.

Daí que, tratando-se de uma matéria que tem reflexos nas relações entre as pessoas, não pode ser um objeto de estudo alheio à sociologia, *maxime* da designada sociologia jurídica ou sociologia do direito e da justiça. Para o sociólogo, o direito é antes de tudo um fenómeno social, é o conjunto das normas obrigatórias que determinam as relações sociais impostas a todo o momento pelo grupo ao qual se pertence (Lévy-Bruhl, 2000), discutindo-se, no entanto, se o direito representa uma expressão material da vontade de uma coletividade ou da maioria dos seus membros ou se, por outro lado, está ao serviço de grupos de pressão ou de minorias dominantes. Contudo, antes de entrarmos mais detalhadamente nas implicações da produção do direito na ação do governo, importa tecer algumas considerações sumárias sobre o surgimento desta área de autonomização da sociologia e da forma como o direito tem vindo a ser encarado pelos sociólogos, culminando naquilo que são os conceitos jussociológicos (universo onde entroncam os vocabulários próprios das duas ciências – do direito e da sociologia) e, em particular, a ideia de dimensão simbólica da lei, aspeto fundamental a ter em consideração no processo de produção dos diplomas legais.

Sabemos que as origens da sociologia do direito confundem-se com as da sociologia propriamente dita, tornando pertinente a análise do interesse que alguns dos precursores da sociologia dispensaram aos temas jurídicos (Machado e Santos, 2011). Montesquieu é considerado um precursor da sociologia do direito ao estabelecer a relação entre as leis do sistema jurídico, feitas pelo homem, e as leis inescapáveis da

natureza (Santos, 2002a: 18), sendo, pois, o verdadeiro fundador da ciência do direito em articulação com aspectos de cariz mais sociológico (Lévy-Bruhl, 2000). O encontro entre o direito e a sociologia, ao longo dos tempos, passou de uma relação distante e de desconfiança para uma estreita cooperação que viu o seu arranque sobretudo com os juristas munidos das ferramentas de investigação sociológica. Estranhamente verificamos que os cursos jurídicos têm abandonado esta disciplina, arredando-a para a posição de unidade curricular opcional existente apenas em algumas faculdades de direito, invés da realidade existente no período anterior à implementação do espírito de Bolonha, em que alguns dos cursos jurídicos encontravam a sociologia jurídica como disciplina obrigatória, o que demonstra a relevância depositada nessa altura para a visão alargada e consistente dos futuros juristas. Apesar desta evolução recente é consensual que se revelou fundamental manter uma forte proximidade entre a sociologia e o direito enquanto ferramenta essencial para uma melhor produção legislativa e uma compreensão holística da realidade, já que, para se legislar, é fundamental compreender a realidade. Compreendendo a sociedade o legislador está melhor preparado para desenvolver o seu ofício apesar de, durante muito tempo, juristas e sociólogos andaram de *costas voltadas*. Na linha de pensamento de Lévy-Bruhl, durante muito tempo, eles ignoraram-se ou, mais exatamente, importunaram-se. A culpa não é apenas dos juristas. Sabe-se que a sociologia nasceu na primeira metade do século XIX e que seus promotores são dois pensadores franceses: Saint-Simon e Comte. O primeiro não tinha a menor noção de direito. Quanto a Comte, não parece tê-lo compreendido melhor já que considerou a legislação como uma construção

artificial e, como Marx, mas por razões diversas, acreditava que o direito era temporário e que estava destinado a desaparecer da sociedade positivista do futuro (Lévy-Bruhl, 2000).

A sociologia do direito “só se constitui em ciência social, na aceção contemporânea do termo, isto é, em ramo especializado da sociologia geral, depois da segunda guerra mundial. Foi então que, mediante o uso de técnicas e métodos de investigação empírica e mediante a teorização própria feita sobre os resultados dessa investigação, a sociologia do direito verdadeiramente construiu sobre o direito um objeto teórico específico, autónomo, quer em relação à dogmática política, quer em relação à filosofia do direito” (Santos, 1986: 11). A segunda grande guerra foi, de facto, um marco incontornável quando pensamos na mudança de paradigmas em matéria de produção de conhecimento inter e multidisciplinar. Também Guibentif (2007) nos ensina que, somente após a segunda guerra mundial, se estabelece uma ligação ativa e fecunda entre sociólogos e juristas. Não menos de meio século foi necessário para dissipar as prevenções recíprocas que assentavam em mal-entendidos. Hoje, o gelo está quebrado, e existe uma evidente e cordial colaboração entre as duas disciplinas, ainda que os *curricula* dos cursos jurídicos tendam a afastar a sociologia enquanto disciplina obrigatória. Para o reforço dessa nova relação disciplinar foram fundamentais momentos como os colóquios de Estrasburgo (1956) e de Toulouse (1958) e, depois, a criação de cursos de sociologia jurídica (o primeiro foi inaugurado na Faculdade de Direito de Paris, em 1956). Fora de França, a sociologia jurídica foi amplamente estudada, desde o começo do século XX, tanto pelos sociólogos como pelos juristas, dos quais se destacaram nomes como: na Alemanha, Kantorowitz, na Áustria, Eugen

Ehrlich, na Polónia, Petrazyski, na Rússia, Timacheff, nos Estados Unidos, Roscoe Pound e Sorokin, na Holanda, Sinzheimer, na Itália, Treves (Lévy-Bruhl, 2000) e, em Portugal, Boaventura de Sousa Santos e Pierre Henri Guibentif, a par de autores como António Casimiro Ferreira, José Manuel Pureza e João Pedroso (Cantante, 2012).

Mas o facto de a sociologia do direito se ter estabelecido apenas após a segunda grande guerra não se tratou de um mero acaso. Na verdade, uma das condições sociais para o nascimento e consolidação da sociologia do direito identificada por Sousa Santos (1994) reporta-se às lutas e movimentos sociais que visaram aprofundar o conteúdo democrático dos regimes políticos saídos do pós-segunda guerra mundial, e que tiveram como consequência o facto de a igualdade dos cidadãos perante a lei ter passado a ser confrontada com a desigualdade da lei perante os cidadãos, uma confrontação que em breve se transformou num vasto campo de análise sociológica centrado na questão do acesso diferencial ao direito e à justiça por parte das diferentes classes e estratos sociais (Machado e Santos, 2011). Mas a consolidação da sociologia do direito deveu-se, acima de tudo, à necessidade percepcionada pelos governos, por pressão exógena e interna, em compreenderem melhor a realidade para poderem decidir e conseguir reerguer cidades e países após o grande conflito mundial. A investigação universitária ganhou, a partir dessa altura, contornos com uma enorme dinâmica, onde se privilegiou a triangulação do conhecimento e as mais-valias que cada ciência encerrava. Neste contexto pós-guerra a sociologia ganhou uma indubitável projecção. As interrogações da sociologia do direito passaram a representar preocupações válidas para efeitos de apoio à decisão como, por exemplo, os

efeitos dos comandos das leis. A “vocação mais tradicional da sociologia do direito tem sido, face ao direito positivo, que enuncia determinados modelos de práticas, tomar conhecimento do que são as práticas sociais na realidade. Este tema tem merecido, nas últimas décadas, crescente atenção por parte das próprias instâncias estaduais, num esforço em apreciar melhor a eficácia do direito enquanto instrumento de política pública” (Guibentif, 2007: 140), até porque, conforme referem Silva e Pinto, são problemas centrais para a sociologia os fundamentos (normativos e simbólicos) da ação, dos processos de socialização e sociabilidade, da estratificação, dos movimentos de integração, conflito e mudança (Silva e Pinto, 2001). A sociologia do direito “não põe os factos da ordem do ser cujo conhecimento lhe compete em relação com normas válidas, mas põe-nos em relação com outros factos da ordem do ser, como causas e efeitos. Ela pergunta, por exemplo, por que causas foi determinado um legislador a editar precisamente estas normas e não outras, e que efeitos tiveram os seus comandos” (Kelsen, 2008: 120).

A sociologia do direito surge, assim, como uma ciência incómoda, característica própria da sociologia, na medida em que identifica de forma rigorosa, objetiva e à luz de uma permanente vigilância epistemológica, as fragilidades do legislador, do direito, do acesso à justiça e das suas instituições que, muitas das vezes, estão ao serviço de interesses e das forças dominantes; para além de demonstrar que a ciência jurídica é indissociável do mundo social conforme nos refere Bourdieu quando defende que a ciência rigorosa do direito distingue-se daquilo a que se chama geralmente a *ciência jurídica* pela razão de tomar esta última como objeto. Ao fazê-lo, ela evita a alternativa que

domina o debate científico a respeito do direito, a do *formalismo*, que afirma a autonomia absoluta da forma jurídica em relação ao mundo social, e do *instrumentalismo*, que concebe o direito como um *reflexo* ao serviço dos dominantes (Bourdieu, 2011). Curiosamente foram os juristas que, primeiramente, querendo compreender um universo que lhes era familiar – o direito – procuraram através da área de conhecimento da sociologia conhecer e aprofundar os seus conhecimentos para lá daquilo que eram os cânones e os princípios jurídicos inabaláveis. São os designados juristas sociólogos do direito. Só mais tarde é que os sociólogos começaram a demonstrar particular interesse pelo universo do direito (onde se incluem as suas instituições e profissões forenses) por forma a compreender este fenómeno social. Na verdade, “a sociologia do direito foi durante décadas obra de juristas interessados na sociologia, mais do que sociólogos, que apenas mais recentemente avançaram neste terreno” (Guibentif, 2007: 162).

Nessa linha de pensamento, e recorrendo novamente a Guibentif (2007) é pois possível distinguir duas gerações de conceitos jussociológicos, uns mais moldados pelas preocupações dos juristas, outros pelas problemáticas sociológicas. Nos conceitos jussociológicos da primeira geração a preocupação dos juristas que se empenharam em promover a abordagem sociológica ao direito foi a de alcançar uma visão renovada sobre um objeto que se tinha tornado demasiado familiar para eles. Ou seja, houve um esforço no sentido de desconstruir (para construir novamente) o edifício jurídico considerado inabalável, onde determinados princípios não costumam ser discutidos e com os quais os juristas se habituaram a conviver sem questionar desde os bancos das universidades. A sociologia

surgiria, assim, como ferramenta questionadora para melhor compreensão do próprio direito. A elaboração dos conceitos jussociológicos desta geração aparece como a negação sucessiva das grandes afirmações que constituem o discurso dos juristas sobre o direito conforme se poderá constatar através de alguns exemplos de afirmações do discurso jurídico que foram desafiados pela sociologia do direito, apresentando em contraponto a sua negação: a ordem jurídica constitui uma unidade vs. pluralismo jurídico; a lei é igual para todos vs. justiça de classe; a lei cumpre-se vs. efetividade/inefetividade da lei; etc. No domínio dos conceitos jurissociológicos da segunda geração os investigadores formados em ciências sociais tornaram-se, nas últimas décadas, mais influentes no campo da sociologia do direito, onde tinha prevalecido a formação jurídica. Os sociólogos do direito começaram a aplicar no direito os conceitos e modelos desenvolvidos noutros ramos da sociologia, como a diferenciação social (estratificação e classes sociais, género, diferenças étnicas e diferenciação funcional), as dinâmicas sociais as dimensões da realidade social e os limites da sociedade.

É no domínio dos conceitos jussociológicos de segunda geração que importa extrair algumas ideias-chave pertinentes para o presente estudo (universos como o efeito do direito, a dissimetria de classe e a estratificação social), culminando nas dimensões simbólicas e materiais da realidade social e dos efeitos simbólicos da lei, ou seja, “as consequências sociais da existência e da aplicação de uma lei” (Guibentif, 1992: 21). Outro universo de ideias fundamental está relacionado com a diferença de discursos entre aquilo que são os leigos e aqueles que dominam a linguagem jurídica. Esta barreira comunicacional

aumenta o fosso e a incompreensão entre os dois lados, o que, necessariamente, tem consequências nas representações sociais e nas relações de poder que culminam em duas visões do mundo (Bourdieu, 2011), sendo certo que ao “nível discursivo ou gramatical, verificam-se traduções nos média que visam adaptar e tornar compreensível ao público leigo a linguagem técnica e altamente profissionalizada do campo jurídico que permanece hermética para os *profanos* de forma a consolidar o poder que advém do monopólio das competências” (Machado e Santos, 2011: 156). As vítimas entrevistadas no presente estudo deram conta desta realidade: a dificuldade em compreender o discurso jurídico reforça a incompreensão e o receio das mesmas em relação a todo o edifício judicial, com o qual, necessariamente, terão que contactar por forma a resolver os problemas que as afetam. A linguagem da lei que se pretende universal é, por isso mesmo, inadequada; ela deve ser o discurso de uma classe a outra, que não tem nem as mesmas ideias que ela, nem as mesmas palavras. Contudo a lei e a justiça não hesitam em proclamar a sua necessária dissimetria de classe (Foucault, 2010). Na realidade, a instituição de um espaço judicial implica a imposição de uma fronteira entre os que estão preparados para entrar no jogo e os que, quando nele se acham lançados, permanecem de facto dele excluídos, por não poderem operar a conversão de todo o espaço mental e, em particular, da postura linguística, que supõe a entrada neste espaço social. O desvio entre a visão vulgar daquele que se vai tornar *justiciável*, (um cliente do sistema judicial) e a visão científica do perito, magistrado judicial, procurador, advogado, conselheiro jurídico, etc., nada tem de accidental; ele é constitutivo de uma relação de poder, que fundamenta dois sistemas diferentes de

pressupostos, de intenções expressivas, numa palavra, duas visões do mundo (Bourdieu, 2011).

E são estas duas visões distintas do mundo que importa contrariar ou minimizar através de um trabalho que deve ser feito junto dos magistrados e restantes operadores judiciais. Nas nossas sociedades, “onde os que sabem fazem as leis para os que sabem menos, os juízes funcionam como intermediários: ocupam uma posição estratégica para regular o vai e vem entre o vocabulário dos especialistas e a linguagem quotidiana, com a circulação a efetuar-se nos dois sentidos” (Rigaux, 2000: 7). Daí que não seja fácil entrar nos tribunais e conseguir alterar atitudes e comportamentos. O tribunal singulariza-se, nas palavras de Figueiredo Dias e Costa Andrade, entre as demais instâncias de controlo, por ser a mais opaca e resistente à devassa da teorização sociológica. A desconfiança do tribunal face às revelações potencialmente desmistificadoras, da sociologia é óbvia e compreensível. O tribunal é, de todas as instituições, aquela cuja sobrevivência mais depende da integridade de uma certa imagem decantada em séculos de teorização política e jurídica (Dias e Andrade, 1997). Não é por isso de estranhar que a posição estratégica dos magistrados não tenha contribuído da forma mais desejável, já que continua a persistir um enorme fosso no entendimento entre os cidadãos e os juristas. A este cenário acresce o receio gerado pela imagem dos tribunais. Muitas das vítimas ou testemunhas em processos judiciais sentem-se extremamente amedrontadas quando pensam na possibilidade de serem ouvidas num espaço com um ritual e uma linguagem que não compreendem. Muitos são os técnicos dos núcleos de atendimento a vítimas que, voluntariamente, acompanham as vítimas aos tribunais antes das audiências, por

forma a desmistificar essa visão e minorar a ansiedade. Outro conceito fundamental é o de estratificação social e diferenças de classes, já que “trabalhos pioneiros, ainda marcados por experiências que os próprios juristas faziam das diferenças sociais, diziam respeito à origem social dos magistrados, e à incidência da origem social sobre o resultado dos processos judiciais” (Guibentif, 2007: 167), aspeto pertinente explorado no inquérito que foi aplicado no seguimento do presente estudo.

Por fim, importa, no contexto do presente estudo, abordar o universo das dimensões materiais e simbólicas das leis. Sabemos que a separação entre um plano material e um plano simbólico da realidade social tem inspirado o conceito de efeitos simbólicos das leis, isto é, os efeitos que as leis teriam, para além dos comportamentos, sobre as representações sociais. Talvez se possa inserir neste capítulo o conceito de *produção do direito*, que tem como objetivo captar a emergência do sentido, isto é, do simbólico, em práticas e objetos que se concretizam materialmente. A concetualização mais ambiciosa neste plano é proposta por Habermas, que vê no direito um dispositivo caracterizado pela sua pertença, simultaneamente, ao material e ao simbólico (Guibentif, 2007). A propósito do plano simbólico da realidade Santos (1988) traça um paralelismo entre o direito e os mapas, enquanto cartografia simbólica do direito, referindo que o direito (as leis, as normas, os costumes, as instituições jurídicas) é um conjunto de representações sociais, um modo específico de imaginar a realidade que tem muitas semelhanças com os mapas. O plano simbólico está sempre presente. É indissociável da forma como o ser humano descodifica, sente e interpreta o meio envolvente e tudo aquilo que absorve através dos sentidos. O direito não é exceção. Quando uma pessoa

é confrontada no seu dia-a-dia com uma norma que condiciona a sua vida ou de terceiros há de imediato uma interpretação e uma forma particular de perceber essa norma. Essa forma, alimentada em grande medida por aquilo que é decodificado através dos órgãos de comunicação social, passa por reações internas e externas, nem sempre em sentidos convergentes. As externas poderão ser positivas (parciais ou totais) ou negativas. Positivas totais quando existe uma adesão convicta e consciente da necessidade, alcance e importância desse normativo. Parciais quando, não existindo essa convicção e consciência da necessidade, ainda assim, verifica-se um acatamento dessa norma. As reações externas negativas são aquelas que poderão representar o total ou parcial incumprimento da norma; ou, ainda que represente o cumprimento da norma, esse acatamento é desenvolvido de uma forma que não corresponde ao espírito da lei, fragilizando o normativo e a posição do mediador. Veja-se, a título de exemplo, aquilo que sucede com a lei da violência doméstica e que o presente estudo vem comprovar. Apesar de os procedimentos estarem perfeitamente regulados existe o sentimento por parte dos diversos agentes de que o sistema não funciona muito por culpa de grande parte dos profissionais que compõem as organizações que, apesar de cumprirem o comando da lei, a entrega, o brio e o profissionalismo com que o fazem não é suficiente para garantir os efeitos desejados pelo legislador. Por outro lado, as reações internas, de foro emocional (que podem não estar em sintonia com as reações externas), de igual forma, poderão ser positivas ou negativas: positivas quando existe uma consciencialização de que a norma tem um objetivo válido e a pessoa se revê nesse dispositivo, associando imagens e ideias positivas à mesma; reação

negativa quando existe uma descrença parcial ou total relativamente ao articulado e objetivo dessa norma, sendo associadas ideias e imagens negativas.

Estas representações da realidade ganham especial projeção quando o peso dos órgãos de comunicação social é significativo naquilo que é a consolidação de uma determinada imagem de todo o sistema judicial e securitário, visão que contribui em larga medida para o sentimento subjetivo de insegurança, sobretudo junto das pessoas que nunca tiveram contacto com operadores da justiça ou até mesmo sem qualquer ocorrência de foro criminal, contravencional ou contraordenacional. Tal como refere Guibentif (2002), em “sociedades como a portuguesa, em que não há tradição de participação cidadã diversificada e continuada, e em que tal fenómeno se conjuga com uma grande diferença entre a procura potencial e a procura efetiva da justiça, a avaliação que o cidadão comum fará dos tribunais, sobretudo se não teve uma experiência de contacto direto com estes, apoiar-se-á nas imagens e interpretações projetadas pelos meios de comunicação social” (Machado e Santos, 2011: 154). E é assim que se gera uma representação, assente, muitas das vezes, em dados imprecisos e que poderão não corresponder à realidade, já que, genericamente, é alimentada a ideia de que o sistema judicial é moroso, dispendioso e não cumpre o seu objetivo: fazer justiça. Na verdade, ao nível temporal, os tempos da justiça atendem às exigências da tramitação e à burocracia das diferentes fases processuais, orientando cada processo através de um conjunto de etapas que se vão encerrando à medida que avança, desde a abertura do processo até ao trânsito em julgado (Machado e Santos, 2011). É no domínio deste conceito jussociológico que importa aos

decisores políticos centrar as suas atenções e, por essa via, dar ouvidos aos investigadores que se têm debruçado sobre estas matérias. No nosso entendimento, hoje em dia, não é suficiente a proliferação de diplomas legais por forma a regular todos os aspetos da vida em sociedade. Urge pois, antes de mais, perceber se os mediadores, principais implementadores da ação governativa (em matéria de políticas públicas de segurança o principal mediador é, como sabemos, o ministro da administração interna) estão devidamente capacitados e conscientes dessa tarefa e se têm plena noção do alcance e efeitos das leis nas práticas das pessoas. Ou seja, importa colocar um conjunto de questões de uma profunda simplicidade: as pessoas vão compreender a intenção do governo e o alcance da lei? O espírito da lei vai ser operacionalizado da forma que se deseja? Que imagem resulta da aplicação dessa norma no plano simbólico? Positiva ou negativa? Que imagens serão associadas a esse novo diploma? Vai existir uma adesão ou uma descrença por parte das pessoas? As pessoas acreditam nos fins desta norma? Existirão disfunções nas práticas? Em caso afirmativo, o que fazer para fiscalizar e contrariar essa realidade? Que fatores deverão ser tidos em consideração para que as pessoas compreendam em pleno o alcance da lei e que acreditem nos seus efeitos positivos?

Um conjunto de questões que não devem ser alheias a um decisor político ou mediador. Para isso importa estreitar o diálogo com os sociólogos do direito, especialistas munidos das ferramentas teóricas adequadas, que devem ser peças fundamentais na análise prévia e posterior de qualquer documento legal, por forma a acompanhar o processo de produção do direito, a sua implementação e consequente adesão, aceitação

e aplicação por parte dos recetores desse mesmo diploma (os operadores e os cidadãos) minorando eventuais disfunções nas práticas. Esta abordagem conduz-nos para aspetos essenciais e conclusivos que resultam da aplicação do inquérito que foi desenvolvido na presente investigação e que serão melhor aflo-
rados na análise empírica e nas implicações teóricas dos resultados.

2. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: DE PROBLEMA SOCIAL A PROBLEMA DE SEGURANÇA INTERNA

2.1. Sociedade e desvio

No presente capítulo é nosso desiderato mergulhar, de forma mais detalhada, naquilo que é o universo da violência na família, do gênero e da violência doméstica, sem olvidar a abordagem a alguns dados empíricos mais recentes assentes na caracterização das ocorrências participadas às forças policiais segundo o tipo de relação vítima-denunciado/a (DGAI, 2013). No entanto, importa antes de mais, para compreendermos o conceito de violência, tecer algumas considerações introdutórias relativamente ao conceito de desvio na sociedade e da preocupação que a sociologia tem revelado na compreensão e teorização explicativa desta problemática, sendo certo que a especialização que se tem dedicado a essa tarefa é ainda muito recente, tal como a própria sociologia.

Mas, apesar dessa *juventude*, a sociologia, através de todos os que têm dedicado o seu tempo e labor para a consolidação desta ciência, conseguiu impor-se na *Academia* enquanto ciência social produtora de conhecimento que, muitas das vezes, surge como ferramenta insubstituível de apoio à decisão (seja numa organização empresarial, seja no seio de um governo).

No entanto, a complexidade e evolução da sociedade tem conduzido ao surgimento da necessidade de parcelização da sociologia, surgindo diversas especializações, cada uma representando um vasto corpo de investigadores, de quadros teóricos e objetos empíricos, cada vez mais reservado e inacessível a todos aqueles que não dominam essa área de conhecimento especializado. Como refere Norbert Elias, hoje em dia, a sociologia corre o perigo de se fragmentar em sociologias cada vez mais especializadas. Em breve, haverá especialistas em todos estes campos, elaborando os seus próprios termos técnicos, as suas teorias e métodos que se tornarão inacessíveis aos não especialistas. Terão então realizado o ideal básico do profissionalismo: a autonomia absoluta das novas especializações (Elias, 2008). Essa autonomia absoluta, no entanto, pode representar uma desvantagem se pegarmos nas palavras de Boaventura Sousa Santos, quando refere que é hoje reconhecido que a excessiva parcelização e disciplinarização do saber científico faz do cientista um ignorante especializado e que isso acarreta efeitos negativos, na certeza porém de que a ciência moderna produz conhecimentos e desconhecimentos. Se faz do cientista um ignorante especializado faz do cidadão comum um ignorante generalizado (Santos, 2002a). Assim, se é verdade que a especialização ou parcelização, *in casu* da sociologia, é fundamental para um melhor domínio das técnicas, métodos e campo teórico e credibilidade científica de cada nova área, não deixa de ser menos verdade que essa mesma evolução, fruto da complexificação dos fenómenos sociais, acaba por conduzir ao aparecimento de cientistas sociais com uma visão cada vez mais confinada, o que obriga necessariamente a um esforço de trabalho interdisciplinar e de triangulação metodológica, prática aliás cada vez mais comum em investigação.

Nessa senda, e sendo o desvio uma realidade verificável em qualquer sociedade, era inevitável que surgisse uma especialização da sociologia que dedicasse o seu estudo às questões relacionadas com o comportamento desviante, já que não é possível conceber uma sociedade sem crime. Do conhecimento sociológico, “herdamos a convicção de não ser possível a existência de uma sociedade sem crime, sendo, como afirmou Durkheim, dentro de determinados parâmetros, um fenómeno *normal*” (Peixoto, 2008: 15). O crime “não se observa só na maior parte das sociedades desta ou daquela espécie, mas em todas as sociedades de todos os tipos. Não há nenhuma em que não haja criminalidade. Muda de forma, os atos assim qualificados não são os mesmos em todo o lado; mas sempre e em toda a parte existiram homens que se conduziam de modo a incorrer na repressão penal” (Durkheim, 2001: 95). O desvio está pois sempre presente e projeta-se, com maior ou menor relevância, em todos os membros de uma sociedade.

Nos estudos sobre o desvio inclui-se o trajeto percorrido pela gestão da violência ao longo dos séculos. Essa gestão e monopolização por parte dos estados tem, como já vimos, contribuído para um crescendo na pacificação das sociedades ao longo da História, já que na evolução social, tal como nos ensina Norbert Elias, “quando se constitui um monopólio da violência, surgem espaços pacificados, campos sociais normalmente isentos de violência” (Elias, 2006: 626) que permitem, dessa forma, melhorar a qualidade de vida das pessoas e intensificar as relações comerciais, entre outros aspetos que beneficiam desse monopólio. Um monopólio estável da violência permite que se verifiquem maiores cadeias de ações que ligam os indivíduos e maiores as dependências funcionais de cada um relativamente

aos outros. Aliás, o que imprime ao processo civilizacional do ocidente um caráter único é o facto de a divisão de funções atingir aí umas proporções expressivas, os monopólios fiscal e da violência serem de uma estabilidade e as interdependências e concorrências terem uma dimensão, tanto em termos de espaço físico como de massas humanas envolvidas, como nunca antes acontecera na história mundial (Elias, 2006). O estudo do comportamento desviante é, assim, “uma das áreas mais intrigantes e complexas da sociologia, ensinando-nos que ninguém é tão normal quanto gosta de pensar que o é” (Giddens, 2009: 205), o que tem suscitado uma enorme curiosidade. As matérias relacionadas com o lado mais *oculto* do ser humano desde sempre cativaram a atenção das pessoas. Recordamos o episódio do triplo homicídio ocorrido em fevereiro de 2012 numa cidade do interior alentejano, em que um homem de uma família de classe média, assassinou à catanada a sua esposa, filha, neta e animais domésticos. E que, inclusivamente, durante uma semana, conseguiu conviver com esse cenário, em casa, com os cadáveres prostrados nas suas camas, até ao momento em que a polícia procedeu à sua detenção. Nessa altura, quem lidou mais de perto com esse episódio, sentiu na pele os efeitos da curiosidade imensa das pessoas. As interrogações (com origem em todos os cantos do país) foram uma permanente: o que leva um homem a cometer um ato com esta dimensão? Como é que foi capaz de matar a família, no silêncio da noite, enquanto dormiam, confiantes na segurança do seu lar e daquele que também tem o papel de guardião? A estas interrogações acresce aquilo que designamos de turismo mórbido, já que, nos meses seguintes após a consumação dos crimes, a casa onde ocorreram as mortes, passou a ser ponto de passagem e visita

para muitas pessoas que o fizeram com base em motivações diversas.

A sociedade portuguesa despertou para esta realidade e a oferta universitária no domínio dos comportamentos desviantes e áreas afins, a par do aprofundamento de áreas como as políticas e estudos de segurança, é sintomática, já que se verificou um aumento dessa oferta sem precedentes, sobretudo na última década. Não só por contágio de uma determinada corrente de séries televisivas, mas também porque vivemos numa sociedade global de risco onde é visível, cada vez mais, uma verdadeira geografia do medo (que nem sempre coincide, como sabemos, com a geografia do crime) que conduz à procura de soluções por parte dos decisores políticos. São aspetos profundamente inquietantes que, subitamente, invadem o espírito do ser humano quando toma conhecimento de realidades que lhe causam tanta estranheza. O ser humano, como sabemos, é um produto do somatório das suas vivências desde que nasce até que lhe colocam termo à vida. É o resultado das experiências positivas e negativas que foram percecionadas ou transmitidas pelos pais, os avós, os irmãos, o grupo de amigos, os professores, a comunicação social, a internet; de episódios mais ou menos marcantes e do meio envolvente. Somos, pois, um produto do nosso contexto histórico, social, económico, político e familiar. O estudo de Chamboredon (1971) sobre a delinquência juvenil em França “oferece o ensejo de referir duas das ideias centrais da moderna sociologia do desvio e da violência: o comportamento delinquente é quase sempre um comportamento aprendido e resultante da aprendizagem adquirida no contacto com um grupo restrito de pessoas; há uma componente contextual forte na ocorrência dos comportamentos delinquentes”

(Loureço e Lisboa, 1998: 14). Mas esta visão não é consensual, já que ainda se desenvolve investigação por forma a encontrar teorias explicativas do desvio mais conclusivas, pois as existentes “não deixam muito espaço para conceber as condutas delinquentes como produto de um ato deliberado e calculado, entendendo o delinquente mais como uma *reação* do que como uma *ação*, mais como resultante de influências externas, comportamento adotado para obter determinados benefícios, do que como resultante de uma influência interna psicopatológica. Mesmo que o delito seja uma subcategoria da conduta desviante (pode ir de um simples furto ao crime mais sanguinário) é, ainda assim, difícil encontrar uma teoria que explique todas as formas de criminalidade/delinquência” (Pais, 2010: 52). Por outro lado, Collins (2009), quando se refere às teorias da violência (que vão desde o nível macro, onde a violência é desenvolvida em grandes organizações, tais como estados, exércitos e movimentos sociais, até à violência micro que se situa num círculo mais circunscrito, apesar das teorias macro e micro não serem muito distintas nos seus processos), entende que existe uma tensão entre o conflito e o medo e que, para a violência ser bem-sucedida, há que percorrer um caminho até à tensão do confronto. Segundo o mesmo autor, a forma mais comum de violência é o ataque ao mais fraco. O *bullying*, por exemplo, é um tipo de violência de longo e médio prazo, que identifica uma forma de ataque aos mais fracos (física, psicologicamente, ou ambos). Randall Collins refere ainda que Dave Grossman argumenta que há um medo inato em se ser prejudicado por outras pessoas, verificável, por exemplo, no batimento cardíaco quando as pessoas se ameaçam. Em vez deste medo na relação com os outros, Collins coloca a ênfase sobre a tensão

que aparece quando as pessoas entram em ação com objetivos opostos (Walby e Spencer, 2010).

E se a sociologia demonstra essas relações, depressa procurou caracterizar esse fenómeno social como um comportamento humano distinto dos demais, surgindo a partir desse momento um esforço no sentido de concetualizar as suas diversas vertentes: o conceito de desvio, de indivíduo desviante e, inclusivamente, a própria definição – pouco consensual – da especialização que dedica o seu labor ao estudo destas matérias. Sabemos que “desde tempos imemoriais que o crime tem sido objeto de reflexão e especulação, embora possamos situar no século XIX o início da abordagem científica do crime. O termo *Criminologia* (entendido como ciência que estuda o crime) terá sido utilizado pela primeira vez pelo francês Topinard, em 1879” (Dias e Andrade, 1997: 7). Não existe consenso em relação à utilização da designação de criminologia, de sociologia do crime ou ainda de sociologia criminal, ao nível da abordagem sociológica do crime: enquanto para alguns autores a criminologia é uma ciência que estuda o crime convocando saberes provenientes de diversas áreas do conhecimento (Psicologia, Psiquiatria, Biologia e Sociologia), outros autores defendem que a denominação de criminologia pode servir para referenciar a especialização da Sociologia que se debruça sobre o crime (Machado, 2008). E se não é fácil identificar a melhor designação para a área de especialização que procede à abordagem sociológica do crime, menos consensual se torna a concetualização de desvio, sobretudo a relação entre desvio e crime. A “noção de indivíduo desviante não é exatamente fácil de definir, e entre crime e desvio não existe uma relação linear” (Giddens, 2009: 204). Tal como referem David Downes e Paul Rock, “we have

not yet provided a formal definition of deviance. That omission is deliberate and it stems from our reluctance to commit ourselves prematurely to any one position. (...) It is, however, clear that there is a basic, if unwritten, agreement between sociologists that deviance should be considered as banned or controlled behavior which is likely to attract punishment or disapproval" (Downes e Rock, 2011: 23). Esse acordo entre os sociólogos, em matéria de requisitos enformadores daquilo que se entende como comportamento desviante (enquanto ato gerador de censura e sobre o qual poderá recair uma punição) resulta desse esforço contínuo na procura de uma conceitualização teórica que seja o mais precisa e consensual possível, um conceito lato que possa colher e aglutinar todos os contributos teóricos. Já Durkheim encontrava "no ato criminoso três características que se destacam e que servem para o definir: o crime ofende os sentimentos que se encontram em todos os indivíduos normais da sociedade considerada; estes sentimento são fortes; e são definidos. Em síntese, o crime é para Durkheim o ato que ofende os estados fortes e definidos da consciência coletiva. Para o autor, o crime é normal, útil e pode promover a mudança social" (Machado e Santos, 2011: 61). A história tem sido profícua no debate analítico desta problemática. E se os pressupostos durkheimianos poderão satisfazer uma determinada visão de crime; já o mesmo espírito não é partilhado por aqueles que têm uma visão do crime muito mais redutora, enquanto comportamento tutelado penalmente, mas só aquele que tenha transitado em julgado, colocando à margem os milhares de atos supostamente censuráveis e tipificados penalmente que, tendo recebido um tratamento jurídico-processual, não foram conclusivos. Acresce que o conceito de desvio é

dinâmico e varia consoante o pulsar de cada contexto histórico, político, quadro de valores, etc. A própria visão da violência foi alterando, deixando de ser algo aceitável em determinadas condições para algo totalmente censurável e monopolizado pelo estado. Por exemplo, ao longo dos séculos XVIII e XIX, ocorreu uma significativa transformação nas formas de exercício da violência, correlativa à afirmação do estado moderno. A humanização dos costumes é acompanhada pela progressiva censura da violência privada, até então exercida no quadro de códigos de honra, vingança e defesa, e o estado assegura, progressivamente o monopólio do uso legítimo da força. O crime passa a ser entendido, fundamentalmente, como um atentado contra o estado e esta transformação opera uma mudança radical no estatuto da vítima. Daquela que protagonizava a justiça pelas próprias mãos, esta passa a um papel secundarizado no processo penal, nascido, precisamente com o objetivo intencional de a neutralizar (Gonçalves et al., 2002). Podemos, assim, definir o desvio, de entre outras possíveis formas de conceitualização, “como o que não está em conformidade com determinado conjunto de normas aceite por um número significativo de pessoas de uma comunidade ou sociedade” (Giddens, 2009: 205). Ou seja, a ideia de censura por parte de um determinado grupo ou sociedade costuma ser uma variável muito presente.

Outro aspeto que nos parece mais consensual na literatura especializada diz respeito à diferenciação entre os conceitos de desvio e crime. Se é verdade que o primeiro pode englobar o segundo, já não é verdade o contrário, conforme nos demonstram vários autores. Estes dois universos “não são sinónimos, embora muitas vezes se sobreponham. O âmbito do conceito de desvio é muito mais vasto do que o do conceito de crime, que

se refere apenas à conduta inconformista que viola uma lei” (Giddens, 2009: 205). Também Cusson refere que a “desviância consiste na transgressão de uma norma social. Os sociólogos empregam este termo para designar os estados e condutas que violam as normas a que os membros de um grupo se vinculam a ponto de punirem quem as viola. O indivíduo que adota de modo prolongado uma conduta desviante tende a ser, ou a tornar-se, um marginal; ou está, à partida, mal integrado no grupo de que faz parte, o que o torna insensível à repressão, ou é lançado para as margens do grupo devido às suas repetidas transgressões. Os sociólogos realizaram estudos fascinantes sobre diversas formas de desvio (...). Insistiram na ideia de que os grupos sociais criam a desviância ao produzirem e ao aplicarem as normas. Desenvolveram as noções de estigmatização ou de etiquetagem para descrever o processo no termo do qual o indivíduo é definido e marcado como desviante e excluído do grupo” (Cusson, 2011: 15). São “consideradas desviantes todas as ações e maneiras de ser que são mal vistas e sancionadas pela maioria dos membros de um grupo social. Por vezes, os indivíduos oferecem resistência às imposições sociais e às formas de controlo social, assumindo condutas que não estão em conformidade com as normas e valores dominantes. Surgem, então, situações de desvio social ou comportamentos desviantes. Deste modo, o afastamento das normas sociais convencionais implica uma definição social do ato como desviante” (Maia, 2002: 64). Desviante é, pois, como refere Becker (1963), todo aquele a quem o estigma foi aplicado com sucesso e é uma ação coletiva porque só é possível como interação entre um ator e as audiências. Neste sentido, a sociedade não tem os delinquentes que *merece*, mas os que *quer*, na medida em que a delinquência não é tanto

uma categoria do comportamento, mas sobretudo uma categoria do estatuto social (Pais, 2010). Comportamento desviante é, por fim, segundo Pizarro Beleza, um “comportamento que se desvia de alguma maneira das normas estabelecidas, quer se trate de comportamento criminoso quer de comportamento apenas condenado social ou moralmente” (Eiras et al., 2006: 72). Existem, pois, nestas tentativas de clarificação, alguns pontos convergentes: crime e desvio não configuram exatamente o mesmo tipo de comportamento humano; desvio é um conceito mais lato do que crime; o desvio pode estar associado a uma carga estigmatizante; e o crime é um comportamento que gera uma elevada censurabilidade numa comunidade ou numa sociedade.

No seguimento da discussão entre os principais eixos comuns e diferenciadores entre desvio e crime, surge um debate relacionado com a destrição entre a perspetiva sociológica e jurídica daquilo que se entende por crime, contrapondo visões e alcances diferentes do mesmo objeto; e que influenciam a forma como os especialistas das diversas áreas abordam esta problemática. A visão jurídico-legal de crime define-o como todo o comportamento que a lei tipifica como tal. Paul Tappan (1947) levou a cabo uma defesa extremada dessa concetualização do crime, por considerar que se tratava de um conceito objetivo, preciso e operacional, defendendo que só se deveria considerar crime aqueles comportamentos que resultassem de condenação judiciais (Machado, 2008), o que representa, no nosso entendimento, uma visão muito redutora pois coloca de lado todo um manancial de comportamentos criminosos que, por motivos diversos (falta de prova, desistência do procedimento criminal, nulidades processuais, etc.), acaba por não ser

enquadrável no objeto de investigação. Acresce que esta visão redutora do conceito de crime não nos parece representar qualquer mais-valia e não será a opção mais adequada em termos metodológicos no estudo e aprofundamento deste fenómeno. Inclusivamente o próprio conceito jurídico-criminal revela insuficiências pois não tem em consideração múltiplas variáveis que são valorizadas pelas ciências sociais, conforme defendem Figueiredo Dias e Costa Andrade, ao referirem que “para além de serem relativas as vantagens do conceito jurídico-legal de crime, demonstra-se que tal conceito apresenta graves insuficiências, que as diversas críticas têm posto em evidência e em nome das quais se têm multiplicado as tentativas de definição alternativa. Uma destas críticas, representada sobretudo pela obra *Culture Conflict and Crime* (1938), de Thorsten Sellin, sustenta que o conceito legal é inadequado do ponto de vista das exigências metodológicas e epistemológicas que a criminologia, como *verdadeira ciência*, deve satisfazer. Haverá, por isso, que substituí-lo por um *conceito sociológico* de crime que responda a este quadro de exigências” (Dias e Andrade, 1997: 70). Vimos que crime é um termo que pode ser lido em sentido sociológico ou através do direito positivo. Em sentido sociológico é considerado um comportamento desviante, socialmente danoso, capaz de provocar reações emotivas. No direito é um facto humano, típico, ilícito e culposos (Eiras et al., 2006), requisitos vertidos na letra da lei, pelo que a abordagem do fenómeno criminal como um desvio implica entrar em rutura com o conceito jurídico de crime e a perspectiva positivista que lhe é inerente, em função da qual se estuda o crime essencialmente ou mesmo exclusivamente pelo criminoso e pela perspetivação das causas que conduziriam à prática do crime. A opção por

encarar o crime como um ato desviante remete para um alargamento da focagem de análise que exige estudar as condições sócio históricas da produção social dos desvios, o funcionamento dos mecanismos informais de regulação social, as interações entre os desviantes e os aparelhos de controlo social e os impactos da reação social sobre o sujeito definido como desviante. Em suma, uma abordagem sociológica do desvio e do crime deve ultrapassar a visão estritamente jurídica, devendo ser abordada como uma construção social que nunca deixará de estar associada à lei e ao controlo social formal e informal mas que tem em consideração, na sua abordagem, muito mais do que apenas a letra da lei (Machado, 2008).

Olhando agora para a realidade portuguesa verificamos que a sociologia do desvio não conheceu uma grande atenção por parte dos sociólogos. Comparativamente a outros ramos e especialidades da sociologia a bibliografia continua escassa. Contudo a investigação produzida em Portugal sobre a temática da violência, nas suas mais variadas manifestações e perspetivas tem vindo a aumentar de forma considerável (Sani e Caridade, 2013). Nos últimos anos verificou-se, por parte de um reduzido número de investigadores, um esforço continuado e sistemático na investigação nesta área da sociologia, com avanços significativos no campo do conhecimento do processo evolutivo da criminalidade em Portugal (no seu volume, forma, sazonalidades, e tendências), da violência contra a mulher e das representações sociais da violência (Lourenço, 2010). Numa das obras mais extraordinárias de origem portuguesa e que remonta a 1896, intitulada *História da Criminologia Contemporânea: Galeria de Criminosos Célebres*, é curioso verificar que o crime já então começava a ser considerado para lá dos códigos

e da letra vertida no direito penal. Nessa altura, o crime “deixa pois de ser uma ideia abstracta pautada nos códigos, com a sua penalidade marcada e defendida segundo as circunstancias em que é executado; conforme as condições do meio e das relações sociaes em que vive o criminoso, das suas modalidades psychologicas, dos seus caracteres anthropologicos, o juiz, jury, enfim a sociedade condemna e estabelece a pena. A hereditariiedade, o atavismo, a educação, os acontecimentos particulares da vida, a alimentação, o clima, a profissão, as enfermidades, são circunstancias poderosas que influem no julgamento, cuja influencia é preponderante e cuja ignorancia não pode hoje ser admitida na apreciação de qualquer delicto. É esta a orientação que está tomando a nova escola criminológica, cujos representantes mais notaveis são Lombroso e Garofalo” (Fernandes et al., 1896: 5).

Teorizar uma sociologia do desvio permite, assim, esclarecer os debates sobre a insegurança e as políticas de segurança das sociedades do século XXI (Robert, 2007). Neste enquadramento ganham particular pertinência, como é evidente, os comportamentos desviantes no seio familiar pois, tal como ensina Nelson Lourenço, “não é possível combater a criminalidade sem se começar por combater a violência que ocorre no espaço doméstico que é, ainda hoje, o espaço essencial de socialização, ou se quiserem de primeira socialização, do primeiro espaço de formação dos futuros adultos” (Lourenço, 2005: 28). Daí a importância crescente e central que cada vez mais países e organismos internacionais têm dedicado a esta conduta desviante, já que “têm vindo a assumir o combate à violência contra crianças, mulheres e idosos como uma das prioridades da agenda política internacional, conduzindo vários países a

incluir, na sua moldura penal, legislação protetora dos direitos fundamentais das vítimas de violência doméstica” (Dias e Guerreiro, 2012: 155).

2.2. Da violência doméstica e conjugal

Na presente secção abordamos o campo teórico-concetual relacionado com a violência doméstica reduzindo o foco de análise ao particularizarmos o universo da violência conjugal. Vejamos, assim, as definições consideradas basilares para a compreensão deste corpo de fenómenos, apesar da falta de consenso e do trabalho em progresso nesta matéria, conforme nos retrata Casimiro (2004) ao referir que “o conceito de violência doméstica/familiar suscita inúmeros problemas de definição, surgindo tantas definições quanto os autores que estudaram esta problemática” (Marinho, 2008: 252). Esta dificuldade de concetualização não é indiferente à dinâmica da sociedade e àquilo que Beck (2000) designa como modernização reflexiva. Segundo o autor, a sociedade moderna está a modificar as suas formações de classe, de *status*, de ocupação, os papéis sexuais e a família nuclear. E é esta nova fase, estas alterações no seio da família, esta dinâmica na qual o progresso se pode transformar em autodestruição, na qual um tipo de modernização corta e transforma outro tipo e onde o homem produz novos riscos, que se chama de modernização reflexiva. Mas, apesar das diversas tentativas de concetualização destas transformações sociais, é possível encontrar pontos comuns nos conceitos que as descrevem.

Sabemos que a violência “resulta de um complexo processo de construção social, na medida em que incorpora não só os atos, as situações mas também os atributos sociais de quem

a pratica (Lourenço e Lisboa, 1992: 5). A violência surge, pois, nas mais variadas espécies, revestindo-se de um carácter simbólico conferido pelos humanos. Segundo Domenach (1978) «a violência está incorporada na condição humana», emergindo, paradoxalmente, como uma condição necessária ao estabelecimento de relações interpessoais” (Dias, 2010: 87). A violência é, em termos conceituais, muito sumariamente, qualquer forma de uso intencional da força, coação ou intimidação contra terceiro ou toda a forma de ação intencional que, de algum modo, lese a integridade, os direitos e necessidades dessa pessoa (Manita, 2009). No entanto, a violência que vamos estudar, “é sobretudo aquela que um ser humano exerce sobre outro – violência privada ou interpessoal: *elle consiste fondamentalement en une certaine force employée à produire chez l'autre des effets physiques ou psychiques qui contrarient ses inclinations, ses propensions, ses besoins*” (Pais, 2010: 29). Violência que se encontra, muitas das vezes, oculta já que se desenvolve num espaço de intimidade e que, por essa via, está reservada àqueles que coabitam sob a suposta capa protetora e de afetos da família. Daí que seja essencial capacitar, informar e *acordar* as vítimas relativamente aos seus direitos e respostas existentes porque, por vezes, terão de ser elas próprias a dar o primeiro passo, sob pena de a violência continuar oculta aos olhos da sociedade e *isenta* da tutela penal e da intervenção de toda uma rede alargada que existe para esse efeito. Na verdade, a “representação da família como um espaço de afetos e de solidariedades tem vindo a sustentar certos mecanismos de ocultação da violência (McKie, 2005: 16). Imbuída de pressupostos normativos e ideológicos, tal representação elide as dimensões mais problemáticas da família (por exemplo, violência, delinquência toxicodependência) e conduz,

muitas vezes, à negação, por parte dos diversos profissionais, de que a família é para muitas pessoas um lugar de opressão, de violência e de infelicidade” (Dias e Guerreiro, 2012: 155), verificando-se uma certa *desvalorização* ou *relativização* no discurso de alguns dos profissionais que lidam de perto com este fenómeno, conforme nos atestam os resultados da presente investigação.

Mas esta relativização no discurso tem ganho novos contornos com as mudanças na sociedade e naquilo que é a instituição da família, a qual não é indiferente ao número de uniões de facto, de casamentos *tardios*, de divórcios, de casamentos entre homossexuais e ao crescendo de pessoas que optam por viver sozinhas, entre outros aspetos determinantes para essa mudança de paradigma. Para “Giddens (1994) o avanço da modernidade traz consigo alterações nas instituições da família e do casamento, ligando-se diretamente à transformação da intimidade no contexto da vida quotidiana. As relações pessoais e íntimas podem adquirir contornos não existentes em quadros institucionais tradicionais, e dão azo a que tenda a ser cada vez maior o número de pessoas a viverem sozinhas (Giddens, 2000). Não apenas viveriam sós aqueles que entraram em rutura conjugal e não voltaram a coabitar, como outros, geralmente jovens, que no processo de transição para a vida adulta se autonomizaram da família de origem sem optarem, pelo menos momentaneamente, pela via da conjugalidade”¹² (Guerreiro, 2003: 31). A compreensão cada vez mais esclarecida dos fenómenos tem levado as pessoas e os decisores a desenvol-

¹² As “unidades domésticas de pessoas sós têm vindo a aumentar significativamente em Portugal, ainda que em proporções aquém das de outros países da União Europeia. Registando nos últimos dez anos um crescimento de quase 50%, passaram de 4,4% para 6,1% no total da população residente” (Guerreiro, 2003: 47).

verem uma política de censura a práticas que, até então, eram do foro privado e nas quais ninguém se devia intrometer sob pena de ser mal interpretado. Mas a realidade dramática de muitas famílias e o custo social e económico desses comportamentos desviantes intrafamiliares não tem conseguido manter a sociedade indiferente. Antes pelo contrário. E a atestar essa realidade temos os vários desenvolvimentos nos planos legislativo e educacional verificados no espaço europeu e sobretudo, na última década, em Portugal, demonstrando que os números da violência doméstica são expressivos e que deverão ser encarados como um problema do foro público (daí a consequente transição para a natureza pública do crime de violência doméstica conforme iremos ver no decurso do presente estudo). Os números oficiais disponíveis são reveladores dessa emergência. No ano de 2008, por exemplo, morreram mais de 40 mulheres assassinadas pelos seus maridos/companheiros, ex-maridos/ex-companheiros, ou pelos namorados. O homicídio de natureza conjugal representava, em 1996, 15,1% do homicídio em geral, percentagem que aumentou para 16,4% em 2006. Ao comparar 1996 com 2006, observa-se um maior aumento do homicídio de natureza conjugal (41%) do que o verificado no homicídio total (30%) (Pais, 2010). É uma realidade à qual os decisores políticos não podem virar as costas pois “é hoje reconhecidamente um dos mais sérios problemas com que as sociedades ocidentais se confrontam, sendo considerada pela OMS como um dos maiores problemas internacionais de saúde pública” (Manita, 2005: 7).

Assim, alinhando diversas tentativas de concetualização, entendemos a violência doméstica como um comportamento violento continuado ou um padrão coercivo exercido,

direta ou indiretamente, sobre qualquer pessoa que habite no mesmo agregado familiar (cônjuge, companheiro/a, filho/a, pai, mãe, avô, avó), ou que, mesmo não coabitando, ex-companheiro ou familiar. Este padrão de comportamento violento continuado resulta, a curto ou médio prazo, em danos físicos, sexuais, emocionais, psicológicos, imposição de isolamento social ou privação económica da vítima, visando domina-la, fazê-la sentir-se subordinada, incompetente, sem valor e viver num clima de medo permanente (Manita, 2009). Também nos termos do segundo plano nacional contra a violência doméstica, se entende que a violência doméstica é toda a violência física, sexual ou psicológica, que ocorre em ambiente familiar e que inclui, embora não se limitando a maus-tratos, abuso sexual de mulheres e crianças, violação entre cônjuges, crimes passionais, mutilação sexual feminina, incesto, ameaças, privação arbitrária de liberdade exploração sexual e económica. Embora maioritariamente exercida sobre mulheres, atinge também, direta e/ou indiretamente, crianças, idosas e idosos e outras pessoas mais vulneráveis, como os/as deficientes (II PNCVD, 2003). Dentro de violência doméstica, particulariza-se a violência conjugal, em que esta forma de violência é exercida por um dos companheiros ou ex-companheiro sobre o outro. É pois nesta dimensão complexa e multifacetada que entronca o conceito de violência conjugal já que constitui uma das dimensões da violência doméstica, pois refere-se a todas as formas de comportamento violento atrás referidas, exercidas por um dos cônjuges/companheiro/a ou ex-cônjuge/ex-companheiro/a sobre o/a outro/a. A noção de violência doméstica é, dessa forma, muito mais abrangente do que a de violência conjugal (Manita, 2009), conforme atesta Marlene Matos (2001) ao

defender que constitui ato de violência conjugal “a conduta, ativa ou omissiva, intencional, perpetrada por um dos cônjuges contra o outro, ou por ambos, reciprocamente, que se traduza na violação, efetiva ou potencial, da integridade física do cônjuge ofendido ou, pelo menos, na violação efetiva da sua integridade psicológica” (Ferreira, 2005: 24).

No entanto importa referir que no discurso popular e até, por vezes, académico, se verifica, com excessiva frequência e sobreposição, a associação da abordagem da violência doméstica às agressões dirigidas às mulheres. É pois um facto que “vem sendo corrente a orientação de considerar apenas ou predominantemente a problemática específica das mulheres vítimas de violência doméstica, muito embora sejam diversos os grupos específicos que são vítimas de violência doméstica: mulheres, crianças, idosas, deficientes e dependentes” (Antunes, 2002: 45). Importa pois ter consciência de que o conceito de violência doméstica representa uma dimensão muito mais ampla e que, sobretudo com as mais recentes alterações do quadro legal, passou a representar um conceito dinâmico, com constantes avanços necessários, como iremos comprovar aquando da abordagem jurídica deste crime. Na linha de pensamento de Nelson Lourenço, neste universo fala-se, às vezes, com uma excessiva sobreposição em relação a duas realidades que são algo distintas: a violência doméstica e a violência contra a mulher. São duas realidades que se sobrepõem em certas condições, mas que são, efetivamente, diferentes: a violência doméstica é certamente uma realidade mais vasta do que a violência contra a mulher, tal como a violência contra a mulher não ocorre apenas como sabemos no quadro do espaço doméstico. Há outras dimensões na violência doméstica que têm sido

descuradas no âmbito das políticas sociais, não apenas em Portugal mas um pouco por todo o mundo. É o caso da violência contra a criança, a violência contra o idoso e a violência contra o deficiente (Lourenço, 2005). Outros autores enfatizam, sobretudo, a necessária distinção entre conceitos de violência doméstica e maus-tratos à mulher, designações que são normalmente utilizadas como sinónimos mas que, como tal, induzem em erro. O primeiro termo pode significar que todos os membros da habitação têm a mesma probabilidade de serem perpetradores ou vítimas da violência e faz esquecer o facto de 75% das vítimas de maus-tratos serem mulheres. Maridos maltratados representam uma minoria e, quando as mulheres exercem violência contra os seus maridos, tal verifica-se, geralmente, em contextos de autodefesa. Quando há violência recíproca, um dos requisitos é observar-se uma simetria de força física e psicológica entre homem e mulher (Matos, 2002). No entanto, apesar da excessiva sobreposição com que regularmente se fala nestas duas realidades, é um facto que a violência conjugal tem um peso significativo e dominante no universo da violência doméstica. De entre os vários tipos de violência envolvidos na violência doméstica, a violência sobre as mulheres continua a ser o mais frequente. Citando o II Plano Nacional contra a violência, segundo o Conselho da Europa, a violência contra as mulheres no espaço doméstico europeu é a maior causa de morte e invalidez entre as mulheres dos 16 aos 44 anos, ultrapassando o cancro, acidentes de viação e até a guerra (Manita, 2005). A violência doméstica e mais concretamente a de natureza conjugal constitui, ainda, uma das causas principais de morte e de ferimentos em mulheres em todo o mundo e alguns dos atos mais extremos de violência e abuso

que ocorrem na comunidade acontecem dentro da *harmonia* familiar (DGAI, 2013b).

Na realidade portuguesa, o estudo desta problemática e as políticas sociais direcionadas ganharam projeção desde a década de 1980 e especial impulso a partir de 1990. Desde então, “após a identificação da violência doméstica como um problema, este tipo de violência privada e íntima tornou-se um objeto de estudo e de diligências científicas, bem como de medidas de política social. As contribuições de um conjunto de profissionais de vários campos disciplinares distintos e do movimento feminista para a crescente visibilidade deste problema revelaram-se tão fundamentais quanto inegáveis. Foram essas contribuições que vieram pôr em causa a natureza privada e íntima do fenómeno” (Alvim, 2006: 23). Contudo, e apesar da escassez de investigação existente na área da violência na conjugalidade, notamos a presença, a partir da década de 90, segundo Matos (2002), de um número crescente de trabalhos de investigação sobre o assunto, quer sobre a sua prevalência e dimensão (Lourenço, Lisboa e Pais, 1997), quer ambicionando uma compreensão mais qualitativa do fenómeno (Silva, 1995; Pais, 1999; Matos e Machado, 1999; Matos, 2000; Machado e Matos, 2001). Destaque-se, ainda, um estudo sociológico sobre a prevalência da violência contra as mulheres, onde a violência psicológica se estendia a 50,7% das mulheres portuguesas, a violência sexual a 28,1% e a violência física a 6,7%. Os primeiros estudos sobre violência doméstica, em Portugal, surgem a partir dos anos de 1990, uns promovidos pela CIG, outros desenvolvidos no domínio académico e em centros de investigação ligados a diversas áreas disciplinares (Dias e Guerreiro, 2012). Esse conhecimento que foi sendo produzido pelas instituições

vem demonstrando os custos sociais que a violência doméstica acarreta, sobretudo as consequências dramáticas para as famílias que convivem diariamente com a violência. No entanto, apesar de todo o esforço já desenvolvido, verifica-se que as informações disponíveis são ainda muito limitadas (Matos, 2002) e que importa continuar a aprofundar o conhecimento de um flagelo social tão multifacetado e que anseia por respostas pragmáticas por parte dos decisores políticos e dos operadores no terreno.

Os custos socioeconómicos associados à violência doméstica não devem ser negligenciados e constituem outro dos factores indicativos da importância que o aprofundamento do estudo em torno desta matéria pode trazer (DGAI, 2013b). As lesões sofridas pelas vítimas exigem, por exemplo, múltiplas formas de cuidados de saúde. Nos EUA o custo das violações, agressões físicas e perseguição a mulheres, é superior a 5800 milhões de dólares por ano e mais de dois terços do custo total estão associados a serviços de atendimento médico e de saúde mental (Centers for Disease Control and Prevention, 2003). Na Grã-Bretanha, no ano de 2004, o custo para o Serviço Nacional de Saúde com ferimentos físicos resultantes de violência doméstica foi de cerca de 1000 milhões de libras, onde as lesões físicas responderam pela maior parte desta despesa (Walby, 2004). Os estudos sobre os custos económicos e sociais da violência doméstica dão-nos conta das situações de grande vulnerabilidade a que as mulheres vítimas de violência ficam expostas, apresentando uma probabilidade três a oito vezes superior, consoante os casos, de terem filhos doentes, de não conseguirem emprego e, se empregadas, em não obterem promoção profissional, de recorrerem aos serviços dos hospitais,

a consultas de psiquiatria por perturbações emocionais, bem como risco de suicídio (III PNCVD, 2008), facto que se agrava quando falamos nas mulheres idosas, matéria que continua a manter-se oculta apesar de todos os esforços. Na verdade, “não existe muita informação detalhada sobre a prevalência da violência exercida contra as mulheres idosas, nem a nível europeu, nem a nível nacional. Mas a maior parte das estatísticas disponíveis apontam para uma taxa global de violência contra as pessoas idosas que se situa, geralmente, entre os 6% e os 9%. O facto de existir tão pouca informação disponível sobre estes fenómenos mostra que a violência contra as pessoas idosas, em particular contra as mulheres, no contexto da família e em todas as suas manifestações, continua a ser um tabu por toda a Europa” (Daphne, 2010: 6). Contudo, é notória a tendência para um crescendo de dados disponíveis, assente sobretudo em informação canalizada pelas forças de segurança.

2.3. Violência e género

Após a abordagem ao universo teórico-concetual da violência doméstica importa agora refletir sobre a dimensão da violência em articulação com o género e aspetos associados, ou seja, as afinidades entre a violência e as questões de identificação social em relação ao sexo. É comumente aceite que os homens surgem mais frequentemente na qualidade de agressores e as mulheres mais frequentemente como vítimas, existindo contudo a necessidade de uma melhor concetualização que permita compreender esta problemática em toda a sua multidimensionalidade. Como é sabido a violência doméstica tem sido um fenómeno muito estudado, já o homicídio conjugal ou em relações de intimidade, por sua vez, não tem

encontrado a mesma adesão por parte dos cientistas (DGAI, 2013b), o que significa que continua a ser importante alargar, ainda mais, o espectro de análise deste campo de fenómenos. Na verdade, pegando nas palavras de Dias e Guerreiro, a “maioria dos estudos realizados recolhe informação sobre a violência perpetrada por um parceiro íntimo sobre a mulher. Tais estudos demonstram a prevalência da violência física, psicológica e sexual praticada pelo homem em vários contextos (principalmente o doméstico) e em diversos países. Contudo, não existe informação sistematizada sobre o impacto das diferenças, no plano metodológico e na definição dos conceitos, sobre as taxas de prevalência, sugerindo vários autores a necessidade de melhores concetualizações teóricas e distinções entre tipos de violência e tipos de agressores” (Dias e Guerreiro, 2012: 161). No entanto têm surgido diversos documentos oriundos de entidades governamentais, mas também privadas, que têm alimentado os órgãos de comunicação social, as universidades, os centros de investigação, os comentadores, e, por essa via, a opinião pública, com diversa informação assente sobretudo em indicadores estatísticos provenientes das forças policiais e dos gabinetes especializados de atendimento a vítimas (da APAV e da rede nacional de núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica).

Quando se pensa, por exemplo, em caracterização das vítimas e denunciados e se analisam os dados referentes às participações reportadas às forças de segurança durante o ano de 2012 verifica-se que as vítimas de violência, geralmente são do sexo feminino (85%), casadas ou em união de facto (51%), com idade média de 40 anos e não dependiam economicamente do denunciado (77%). Mais de dois terços possuíam habilitações

literárias iguais ou inferiores ao 9.º ano e 27% possuía habilitações ao nível do ensino secundário ou superior. Quase metade das vítimas encontrava-se empregada (48%), 24% estavam desempregadas, 11% eram domésticas, 11% eram reformadas/pensionistas e as vítimas estudantes representavam 7%. As relações conjugais ou passadas representaram cerca de 83% dos casos (conjugalidade presente: 62% e conjugalidade passada: 20,5%); 7,7% das vítimas eram descendentes do denunciado e 7,4% eram ascendentes. Já quando se olha para o universo dos denunciados verifica-se que, geralmente, são do sexo masculino (88%), casados ou em união de facto (52%); com uma idade média de 42 anos e não dependiam economicamente da vítima (85%). Em quase três quartos dos casos os denunciados possuíam habilitações iguais ou inferiores ao 9.º ano (73%) e cerca de 20% possuía habilitações ao nível do ensino secundário ou do ensino superior. A maioria dos denunciados encontrava-se empregada (58%), 29% estava desempregada, 9% em situação de reforma/pensão e 4% eram estudantes ou domésticos (DGAI, 2013a). Por fim, importa destacar que, com base em 48 inquéritos de base populacional efetuados em todo o mundo, entre 10 a 69% das mulheres relataram terem sido agredidas fisicamente pelo seu parceiro íntimo em algum momento das suas vidas (Rennison e Welchans, 2000; OMS, 2000).

Assim, torna-se fundamental ter em consideração outras variáveis aquando da análise desta realidade como, por exemplo, o estatuto social e económico, a demografia, o emprego, as diferenças de socialização entre homens e mulheres e os reflexos que esses percursos representam no plano da predisposição para a prática de atos considerados desviantes e, inclusivamente, a violência cometida pela mulher sobre o homem.

A pesquisa sociológica, desenvolvida a partir dos anos de 1970, passou a chamar “a atenção para os diversos fatores (individuais, sociodemográficos, relacionais, estatuto socioeconómico, desemprego, etc.) que podem estar na origem da violência contra as mulheres” (Dias e Guerreiro, 2012: 159). Por outro lado, segundo alguns autores, as “diferenças de socialização em termos de género tendem a predispor as mulheres para uma maior conformidade com as normas sociais e mais distanciamento em relação a comportamentos de risco. De igual modo, as mulheres parecem estar mais sujeitas a processos de controlo social e de vigilância, que as parecem afastar com mais frequência de comportamentos desviantes” (Machado, 2008: 105), o que nos parece uma realidade que, atualmente, começa a ser pouco consensual se pensarmos que essas diferenças de socialização são cada vez mais ténues e similares, apesar de ainda se verificarem algumas diferenças, sobretudo na forma como, tendencialmente, as famílias continuam a exercer um maior controlo e vigilância sobre as raparigas do que sobre os rapazes. Mas, apesar disso, é ainda possível traçar algumas tendências quando analisamos os dados sócio-criminais disponíveis, conforme nos retrata Giddens (2009) ao referir que existem determinadas categorias de crimes onde os homens são esmagadoramente os agressores e as mulheres as vítimas. A violência doméstica, o assédio sexual e a violação são crimes em que os homens usam o seu poder físico e social sobre as mulheres. Ainda que alguns destes atos tenham sido praticados por mulheres sobre homens, na grande maioria dos casos os homens são os agressores e as mulheres as vítimas, estimando-se que um terço das mulheres são vítimas de violência a dado momento das suas

vidas, e todas as mulheres estão ameaçadas por estes crimes, direta ou indiretamente.

E se é verdade que se sente uma necessidade no alargamento do campo de variáveis através do qual se debate a violência de género, também não é menos verdade que temos assistido a um crescendo de estudos que se têm debruçado sobre esta problemática, com um claro enfoque na diferenciação da violência em função do género, ao contrário da postura dominante até aos anos 70 do século passado, como defendem alguns autores. Na linha de pensamento de Giddens (2009) os estudos têm ignorado metade da população e as feministas têm razão ao criticar a criminologia por esta ser uma disciplina dominada pelos homens onde as mulheres são praticamente *invisíveis*, tanto nas abordagens teóricas como nos estudos empíricos. Desde os anos 70, muitos trabalhos feministas importantes chamaram a atenção para a diferença entre os contextos em que ocorrem as transgressões criminais cometidas por mulheres e homens e para o modo como a experiência do sistema penal de justiça pelas mulheres é influenciada por determinados pressupostos de género relativos aos papéis masculino e feminino apropriados. As feministas também tiveram um papel central ao realçar a prevalência da violência contra as mulheres, tanto em casa como em público. Também Downes e Rock defendem que os movimentos feministas foram fundamentais, na década de 1970, para dar maior visibilidade aos crimes contra as mulheres, já que eram, até então, muito negligenciados nos debates públicos e na investigação sociológica produzida na altura: “victims of crime were almost neglected by criminologists and sociologists of deviance until the mid-1970s when the women’s movement began to focus on the victim of rape and

domestic violence as one of the icons of the plight of female under patriarchy” (Downes e Rock, 2011: 298).

O papel crucial desempenhado pelas correntes feministas é realçado de forma evidente em grande parte da bibliografia que trata dos aspetos relacionados com o género, apresentando-as como um marco incontornável para a compreensão da evolução e as alterações metodológicas da investigação produzida. Também nos estudos sobre a violência doméstica emprestaram importantes contributos ao diagnosticarem tal flagelo como um problema de género. As teorias e movimentos feministas “têm concetualizado a violência sobre as mulheres e, de uma forma mais específica, a violência doméstica como uma questão de género, resultante da perpetuação da desigualdade entre mulheres e homens numa sociedade em que a organização social do género (hierarquizada e desigual) seria a chave para a explicação destas formas de violência – fala-se, por isso, em violência de género” (Manita, 2009: 10). No entanto, algumas vozes críticas acusam as correntes feministas, sobretudo com origem em sociólogas do desvio e criminologistas, de se preocuparem somente em colocar o enfoque do discurso na denúncia de uma atitude negligente, por parte dos seus colegas masculinos, aquando do desenvolvimento dos seus estudos, cujos resultados não podiam ser reconhecidos como válidos por ignorarem a varável do género: *in their concern to expose the defects of both classical and contemporary studies of female criminality, feminist criminologists have been energized as much by the belief that the task has been unduly neglected by their male colleagues and predecessors, as by the view that such work has exerted a malign effect on policy and control. Many feminist criminologists have gone much further than theorizing and deploring the neglect of female*

criminality and defining priorities to remedy past omissions. They have made of the issue a criterion for the validity or invalidity of criminological theory. Box and Harris put the case that any causal explanation of crime which does not include gender-related factors cannot be valid (Downes e Rock, 2011). Mas, à margem desta discussão e independentemente dos diversos posicionamentos, a verdade é que as teorias feministas desempenharam um papel que marcou toda a produção escrita e investigação desenvolvida a partir da década de 1970. Podemos falar em posições porventura extremistas. Mas, por vezes, também elas são importantes para abanar ou acordar consciências. Foi a partir de então que a contextualização através do género passou a ser fundamental para que o conhecimento fosse considerado válido perante a comunidade científica. Desenvolver investigação menosprezando esta variável passou a representar um obstáculo epistemológico que importou (e continua a importar) ultrapassar, sob uma permanente vigilância epistemológica que afaste do processo de conhecimento quaisquer dados enviesados, constrangimentos e preconceitos.

A partir de então verificou-se um crescendo na preocupação em teorizar a violência sobre as mulheres, enquanto subcategoria do conceito de violência, com vários contributos teóricos que, de uma forma geral, têm diversos pontos comuns e onde os danos, o sofrimento de natureza física, sexual ou psicológica e o poder por parte do agressor, são palavras-chave transversais. Segundo Manita (2009), a violência sobre as mulheres é um ato de violência que tenha ou possa ter como resultado o dano ou sofrimento (físico, sexual ou psicológico) da mulher, ou a sua morte, incluindo a ameaça de tais atos, a coação ou a privação de liberdade, realizado na esfera pública

ou privada, violência que é exercida sobre a vítima por ser mulher. Assume diversas formas, incluindo a violência física, emocional e psicológica, social e económica, sexual, intra e extra-familiar; o tráfico de mulheres e raparigas; a prostituição forçada; a violência em situações de conflito armado; os homicídios por motivos de honra; o infanticídio feminino; a mutilação genital feminina e outras práticas e tradições prejudiciais para as mulheres, que configuram situações de abuso ou maus tratos. Quase metade do femicídio no mundo, por exemplo, é causada por um ex-companheiro ou companheiro atual. Em alguns países, o femicídio chega a 70% do número total de homicídios (OMS, 2002 cit. *in* DGAI, 2013b). Na recomendação do comité de ministros do Conselho da Europa, adotada pelo Comité em 30 de abril de 2002, também se pode ler que a violência contra as mulheres “designa qualquer ato de violência fundado na pertença sexual, que leva ou é suscetível de levar, no caso das mulheres que dela são alvo, a danos ou sofrimentos de natureza física, sexual ou psicológica, inclusive a ameaça de praticar tais atos, a coerção, a privação arbitrária de liberdade, quer seja na vida pública ou na vida privada” (Comité de Ministros do CE, Rec 2002 5). A violência contra as mulheres constitui, assim, “um padrão de comportamento que ocorre sob a forma física, emocional, psicológica, sexual e económica e que é desenvolvido com vista a perpetuar a intimidação, o poder e o controlo por parte do agressor” (Dias e Guerreiro, 2012: 159).

Por outro lado diversos estudos começaram a revelar uma preocupação em analisar a diferenciação da tipologia criminal em função do género, ou seja, descortinar as condutas desviantes que são tendencialmente associadas às mulheres e aos

homens, procurando teorias explicativas, algumas das quais com uma base metodológica mal fundamentada. É o caso de Otto Pollak: segundo este autor nos anos 50 do século passado, os crimes das mulheres raramente envolvem violência, e são quase todos de pequena escala. Os crimes típicos cometidos por mulheres são pequenos roubos, o alcoolismo e a prostituição, sugerindo que a diferença real entre os géneros nas taxas de crime podia ser menor do que a que ressalta das estatísticas oficiais, argumentando que alguns crimes cometidos por mulheres tendem a passar despercebidos. Pollak avançou com a teoria de que o papel predominantemente doméstico das mulheres lhes dava a oportunidade para cometer crimes em casa e na esfera privada, realçando que as mulheres eram naturalmente falsas e especializadas no encobrimento dos seus crimes. O autor fundamentava a sua posição na biologia, pois as mulheres teriam aprendido a esconder dos homens a dor e o desconforto da menstruação, e a simular o ato sexual de uma forma que os homens não conseguiam. Pollak também sugeriu que as ofensas femininas, de uma forma geral, são tratadas de modo mais brando, porque as forças policiais e os tribunais adotam uma atitude *galante* face às mulheres (Giddens, 2009). Outra perspetiva adotada pelas feministas, neste contexto de género em articulação com a predisposição para a prática de comportamentos desviantes, segundo Giddens (2009), examina o modo como o entendimento social do que é a *feminilidade* afeta as experiências das mulheres no sistema penal de justiça, citando Heidensohn que defende que as mulheres são tratadas mais severamente nos casos onde, alegadamente, se desviaram das normas de sexualidade feminina. Por exemplo, as raparigas tidas como sexualmente promíscuas são detidas

mais frequentemente do que os rapazes na mesma situação. Nestes casos, as mulheres são duplamente desviantes – não só agiram contra a lei, como também transgrediram as normas do comportamento feminino apropriado.

Da leitura destes autores podemos facilmente aferir que esta discussão tem gerado interessantíssimas problematizações, sem as quais não teria sido possível avançar no conhecimento e perturbar as águas do conformismo e os grandes cânones procurando, depois de definido o conceito, desenvolver teorias explicativas das causas de violência contras as mulheres e os seus fatores de risco conforme nos explicam Dias e Guerreiro (2012): a teoria da *mulher masoquista*, de inspiração freudiana, marca os anos de 1960, que explica a violência conjugal como uma anormalidade da psicologia feminina. Os anos de 1970 são marcados pela teoria do *desânimo aprendido* (Walker, 1979). Segundo esta teoria, a violência repetida de que a mulher é vítima vai diminuindo a sua motivação para reagir (Kirkwood, 1993). Esta teoria foi ultrapassada, nos anos de 1980, pela perspectiva da mulher como *sobrevivente ativa* à violência conjugal. Trata-se, aqui, de demonstrar que a violência também pode gerar determinação para a ação e que as vítimas avaliam constantemente as alternativas a uma vida violenta. Mas, apesar desta categorização e da evolução dos paradigmas de análise, verifica-se uma tendência para se abordar de uma forma simplista a violência entre cônjuges numa dupla perspectiva: violência masculina e violência feminina (Casimiro, 2008), gerando-se alguma fricção com as correntes feministas. Na verdade, os sociólogos da violência na família para além de evidenciarem a associação destes fatores à violência, consideravam que ela é igualmente infligida pela mulher sobre o

homem. Desta forma, criaram uma tensão inultrapassável com as teorias feministas que vêm a violência contra as mulheres como uma manifestação do sistema patriarcal e uma questão de controlo e poder (Dias e Guerreiro, 2012).

Os dados disponíveis sobre vitimação dos homens por parte das mulheres são ainda muito escassos, sendo certo que, tratando-se de uma realidade com pouca expressão no universo, há estudos que defendem que a violência no casal é similar para ambos os sexos. Acresce que existem, apesar da evolução verificada neste campo, preconceitos e constrangimentos que geram nos homens um sentimento de contração e de resistência à formalização do desejo de procedimento criminal contra a sua companheira/cônjuge junto das instâncias formais, sobretudo nos meios populacionais mais pequenos. Normalmente, os casos que chegam ao conhecimento das instâncias formais, de vitimação dos homens, consubstanciam situações-limite, em que a ausência de respostas leva as vítimas a ultrapassarem os preconceitos e o receio de censura por parte da sociedade. Se não temos dúvidas de que existirão muitos casos de violência de género ocultos (com vítimas mulheres), também não temos dúvidas de que existirão muitos homens que serão vítimas e que dificilmente algum dia virão a público em face ao peso de aspetos educacionais, culturais e dos preconceitos. Daí que não seja de estranhar que a violência infligida sobre o homem pela mulher e contra os pais adultos pelos próprios filhos permanece ainda mais invisível do que todas as restantes formas até aqui analisadas. No primeiro caso, a sua denúncia decorreu das análises desenvolvidas, no final dos anos 1980, início dos anos 1990, pelos sociólogos da violência na família, os quais sustentam que os abusos praticados sobre o homem na conjugalidade

não podem continuar a ser ignorados. Estes sociólogos consideram que a mulher usa de modo frequente a violência contra o homem/cônjuge (Straus, e outros, 1988). Estudos mais recentes revelam que a violência no casal é similar para ambos os sexos. Archer (2000) observou que as mulheres são mais propensas a usar a agressão física sobre o homem, ainda que elas tenham uma probabilidade superior de sofrerem lesões. Tal significa, de acordo com os resultados alcançados pelo autor, que quando se mede os atos específicos de violência, a probabilidade de agredir fisicamente o cônjuge/companheiro e de o fazer com mais frequência é superior entre as mulheres. Contrariamente, quando se mede as consequências físicas da agressão, a probabilidade de causar lesões nas mulheres é maior entre os homens, dada a assimetria de compleições físicas que em geral coloca a mulher em situação de maior vulnerabilidade propiciadora de maiores danos (Gelles, 1997; Melton & Belknap, 2003). Porém, Archer (2000) salienta o facto de em ambos os casos as diferenças serem reduzidas. As mulheres são mais propensas do que os homens a atirar objetos, dar bofetadas e pontapés, morder, perfurar e golpear com objetos. Os atos de golpear reiteradamente ou sufocar são perpetrados em maior proporção pelos homens (Dias e Guerreiro, 2012).

As perspetivas tradicionais sobre a violência no casal, como defende Casimiro (2008), têm-se baseado no pressuposto de que os homens têm mais propensão do que as mulheres para se envolverem em atividades violentas nas relações conjugais, sendo a própria expressão violência conjugal percecionada ainda hoje, por alguns investigadores, como um eufemismo para significar *mulheres agredidas*. De facto, a violência conjugal é frequentemente associada à mulher vítima de maus-tratos

físicos e/ou psicológicos e, ao matizarmos esta problemática, não pretendemos diminuir nem subestimar o problema das mulheres maltratadas. No âmbito das pesquisas sobre a violência conjugal, a perspectiva feminista começou por ser dominante. Pelo contrário, a posição defendida pelos sociólogos da família tende a encarar a violência como um recurso que pode ser utilizado tanto por homens como por mulheres. Para a sociologia da família, a questão da violência entre cônjuges é estudada como uma realidade com duas faces: a da violência masculina e a da violência feminina. Apesar de ser um ponto de fricção, entre sociólogos da violência na família e as teorias feministas, é indubitável que importa aprofundar e consolidar o conhecimento relativamente ao peso e dimensão da vitimação masculina por parte das mulheres, por forma a afastarmos definitivamente (ou não), a visão de que as mulheres não usam da violência como um recurso frequente contra os homens e que os números disponíveis não demonstram o verdadeiro cenário de violência que se vive no espaço doméstico.

2.4. Abordagem jurídica da violência doméstica

Neste momento introduzimos na reflexão uma visão diacrónica sobre o crime de violência doméstica em íntima ligação com os seus contornos jurídicos, sobretudo a forma como as representações sociais da família, da violência e dos direitos humanos conduziram à alteração do quadro normativo, assegurando um crescendo de liberdades e garantias para as vítimas de violência doméstica na sociedade contemporânea. O direito, enquanto expressão material de um determinado contexto social, histórico, político, cultural, económico e geográfico, representa – ou deverá representar – uma manifestação

de vontade da maioria dos membros de uma determinada comunidade. E essa vontade (ou, se preferirmos, forma de perceber o mundo, sobretudo os valores de uma sociedade) é dinâmica e varia consoante o contexto envolvente. Ao longo do século XIX, por exemplo, “o leque de situações que poderiam configurar comportamentos conjugalmente violentos era mais reduzido do que aquele que hoje encontramos. Não nos parece, por exemplo, que o conceito de violência psicológica, de violência por omissão, ou de violência sexual pudessem encontrar acolhimento na sociedade ou na legislação da altura” (Ferreira, 2005: 35). Tal como também a definição social de desvio é relativa, pois não é uma propriedade intrínseca ao ato, antes se inscreve no contexto normativo em que este ocorre, até porque as normas e as sanções fazem parte integrante da vida social de onde emergem, muitas vezes à margem de qualquer legislador ou decisor político (Cusson, 2011).

Também a história do ordenamento jurídico português representa um processo evolutivo que interage com as representações sociais de aspetos como o casamento, a família, o papel da mulher, o divórcio, o peso do *pater familiae*, etc. Aliás, a mudança do papel da mulher na sociedade ao longo da história é indubitavelmente um dos marcos mais sintomáticos e definidores da forma como a sociedade e as relações entre as pessoas no espaço doméstico foi alterando. Curiosamente, a igualdade dos cidadãos perante a lei surgiu como um princípio basilar vertido na letra constitucional. Mas as mulheres continuaram fora do alcance e enquadramento do espírito da lei portuguesa, continuando a ser tratadas como objetos, reforçando o sentimento de posse por parte de uma sociedade extremamente patriarcal. Segundo Ferreira (2005) o Estado Novo não

inverteu este estado de coisas. Antes, agravou-o. A Constituição de 1933 consagrava a igualdade dos cidadãos perante a lei, exceção feita às mulheres, atendendo às diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família. Na trilogia salazarista: Deus, Pátria e Família, esta última era considerada a instituição política primária. O Estado Novo, com a sua autoproclamada missão de recristianizar a família, procurou pôr termo à possibilidade de dissolução do vínculo matrimonial por via do divórcio e, graças ao sistema concordatário, na prática, quase o conseguiu, porquanto a esmagadora maioria dos casamentos em Portugal era celebrada catolicamente. Mesmo para aqueles que podiam divorciar-se, a dissolução do casamento por esta via encontrava-se dificultada, por força da interpretação jurisprudencial desenvolvida do teor da cláusula 4.^a do artigo 4.º da Lei do Divórcio, que defendia que, por exemplo, o esbofeteamento da mulher pelo marido não podia fundamentar o divórcio. Esta realidade só começou a ser ultrapassada após a revolução de abril de 1974 que teve reflexos legislativos quase imediatos; primeiro, através da Constituição de 1976 e, logo em seguida, através das alterações ao código civil, em 1977, nomeadamente no domínio do direito da família, que veio estabelecer o princípio da igualdade dos cônjuges, consagrando o dever de respeito, como dever primordial a que estão vinculados os cônjuges entre si.

A busca de igualdade entre homem e mulher é, por isso, uma realidade com um longo caminho percorrido mas que continua longe de estar concluído, na medida em apenas nas últimas duas décadas verificámos avanços significativos neste domínio, havendo contudo ainda muito por fazer, sobretudo na materialização do espírito da lei. Conforme refere Pereira

(2005), com as alterações legislativas introduzidas sobretudo na última década, pretendeu-se “eliminar desigualdades que, ainda não há muitos anos, atingiam níveis que hoje parecem absurdos, como, por exemplo, aquela em que se consagrava no código penal de 1852-86 (que vigorou até 1982) quanto ao crime de adultério: havia adultério feminino em todos os casos em que a mulher tivesse relações extraconjugais, mas só se reconhecia o adultério masculino, ainda assim punido de forma simbólica, quando o marido tivesse relações com amante *teúda e manteúda na casa conjugal*. Assim, no caso da mulher, a incriminação do adultério tutelava o monopólio da atividade sexual pelo marido e certificava a paternidade; diferentemente, no caso do marido, o adultério era visto como um crime contra os interesses patrimoniais da família¹³” (Pereira, 2005: 18). Acresce que o código penal de 1995 ainda distinguia entre crimes sexuais que envolvessem a cópula e crimes sexuais que envolvessem outras formas de penetração. Para fundamentar a diferença evocava-se sempre a gravidez e a maternidade. Ora, uma lei inspirada no projeto citado, que acabou por ser aprovada pelo Parlamento em 1998, veio equiparar todas as formas de penetração, pressupondo que elas atentam de forma igualmente grave contra a liberdade sexual¹⁴ (Pereira, 2005). Mas esta violação dos direitos humanos, sobretudo das mulheres, nunca foi uma

¹³ “Nos termos do artigo 401.º do Código Penal de 1886, o adultério da mulher era punível com prisão de dois a oito anos. O homem casado que tivesse *manceba teúda e manteúda na casa conjugal* era punível com multa de três meses a três anos, nos termos do artigo 404.º. Além disso, o homem casado que surpreendesse a mulher adúltera e a matasse (ou ao amante ou mesmo a ambos), era apenas desterrado para fora da comarca por seis meses (artigo 372.º)” (Pereira, 2005: 18).

¹⁴ “O artigo 164.º tipificava como violação apenas a cópula forçada com mulher, cominando a pena de prisão de três a dez anos. Todas as restantes formas de penetração eram consideradas *coação sexual*, cabendo-lhes prisão de um a oito anos (artigo 163.º). A gravidez nada justificava, uma vez que fundamentava uma agravação de metade dos limites mínimo e máximo da pena da própria violação (artigo 177.º, n.º 3)” (Pereira, 2005: 18).

realidade apenas portuguesa, já que também em outros países, supostamente mais avançados nos processos de mudança que visavam ir ao encontro da salvaguarda da igualdade de género e a garantia dos direitos humanos, se verificavam ordenamentos jurídicos com configurações que também nos causam hoje alguma perplexidade (apesar de ser fundamental efetuar uma inevitável contextualização aquando de leituras desta ordem). Por exemplo, até “1991, na Grã-Bretanha, não se reconhecia a existência de violação no seio do casamento. De acordo com Sir Matthew Hale, um juiz que emitiu um parecer que fixou jurisprudência em 1736: um marido não pode ser acusado de violar a sua mulher, pois, pelo consentimento mútuo do contrato matrimonial, a mulher deverá entregar-se ao seu marido, a quem não se pode negar. Esta formulação manteve-se como lei na Inglaterra e no País de Gales até 1991” (Giddens, 2009: 230), há pouco mais de vinte anos atrás.

No que se refere à violência doméstica foi sobretudo a partir dos anos de 1990, tanto no plano nacional como no panorama internacional, que se verificaram avanços sérios no quadro normativo e que demonstraram, primeiro de uma forma tímida, mas depois inequívoca, que passou a existir uma preocupação crescente por parte dos decisores políticos e sociedade em geral, em quebrar com o passado e criar um novo paradigma de prevenção e combate ao crime de violência doméstica. O ano de 1991 foi marcado pela publicação da lei n.º 61/1991, de 13 de agosto, que reforçou os mecanismos de proteção legal devida às mulheres vítimas de crimes de violência. Em 1993 a Organização das Nações Unidas “fez aprovar uma declaração apelando à eliminação da violência contra as mulheres sob todas as suas manifestações, incluindo a violência conjugal, o assédio

sexual no local de trabalho, a mutilação genital e a prostituição forçada. Todos estes temas foram também discutidos na Conferência de Beijing em 1995. Por esta mesma altura, o Conselho Europeu formulava uma declaração com as estratégias para combater a violência contra as mulheres numa Europa democrática, para além da Organização Mundial da Saúde considerar este tipo de violência como um problema de saúde da mulher” (Antunes, 2002: 68). Na Declaração Final adotada aquando da 2.^a Cimeira do Conselho da Europa (Estrasburgo, 1997) os chefes de estado e de governo dos estados membros afirmaram a sua determinação em combater a violência contra as mulheres e qualquer forma de exploração sexual das mulheres (Comité de Ministros do Conselho da Europa, Rec 2002 5). Mais tarde, em 2002, o comité de ministros do conselho da Europa emanou uma recomendação aos estados membros sobre a proteção das mulheres contra a violência, adotada pelo comité de ministros a 30 de Abril de 2002, onde são apontadas diversas áreas que devem ser tidas em consideração pelos estados, entre as quais: rever a sua legislação e as suas políticas com vista a garantir às mulheres o reconhecimento, o gozo, o exercício e a proteção dos seus direitos de pessoa humana e liberdades fundamentais; garantir que todas as medidas sejam coordenadas a nível nacional e centradas nas necessidades das vítimas e associar os organismos públicos e as organizações não-governamentais competentes na matéria, à elaboração de medidas necessárias, etc.

A própria Constituição da República Portuguesa passou a preconizar, no seu artigo 9.º, alínea b), entre as tarefas fundamentais do estado a de garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do estado de direito

democrático, assim como na sua alínea h), a de promover a igualdade entre homens e mulheres. O princípio da igualdade (artigo 13.º) e o direito à integridade pessoal (artigo 26.º), entre outras disposições constitucionais, reforçam esta tutela que apesar de constitucionalmente protegida é sistematicamente violada (II PNCVD, 2003). No entanto, a reforma penal de 1998, levada a cabo através da lei n.º 65/98 de 2 de setembro, introduziu, segundo Marinho (2008), algumas alterações ao art.º 152.º do código penal: o crime de maus tratos conjugais surge com natureza híbrida, ou seja, apesar de o crime ter continuado a ter a natureza semipública, esta revisão tornou o procedimento criminal contra o cônjuge ou análogo independente de queixa se o interesse da vítima o impusesse. Este poder de iniciativa processual dada ao ministério público resulta da consciencialização ético-social de que os maus tratos conjugais físicos e psíquicos continuavam impunes, atento o domínio do sujeito ativo sobre o sujeito. Segundo Carvalho (1999) a necessidade prática da criminalização dos comportamentos descritos neste art.º 152.º resultou de um duplo fator: por um lado, o fato de muitos destes comportamentos não configurarem em si o crime de ofensas corporais simples (art.º 143.º do código penal); por outro lado, a criminalização destas condutas, com a consequente responsabilização penal dos seus agentes, resultou da consciencialização ético-social dos tempos recentes sobre a gravidade individual e social destes comportamentos. Para Sá Gomes (2004) e Maia Gonçalves (1984) a criminalização dos maus tratos (de menores, de incapazes, de subordinados e do cônjuge) e da sobrecarga de menores, incapazes e subordinados foi o resultado da progressiva consciencialização da gravidade destes comportamentos. O autor do anteprojeto de

1966, Eduardo Correia, nos trabalhos de revisão do anteprojeto, advertia: estes artigos (art.º 166.º e 167.º do anteprojeto, que, globalmente, correspondiam ao n.º 1 do antigo art.º 152.º) correspondem à necessidade de punir com dignidade penal os casos mais chocantes de maus tratos a crianças e de sobrecarga de menores e de subordinados. Os maus tratos de um cônjuge sobre o outro, embora não tendo sido previstos pelo anteprojeto nem pelo projeto de lei de revisão do código penal (1979), vieram contudo, a ser previstos pelo n.º 3, do artigo 153.º do código penal de 1982, introduzido na fase final dos trabalhos preparatórios, excluindo-se as pessoas ligadas por uma mera união de facto (Marinho, 2008). Mais tarde, em 1999, foi publicada a resolução do conselho de ministros n.º 55/1999, de 15 de junho, que aprovou o I plano nacional contra a violência doméstica, que esteve em vigor até 2002, documento de políticas públicas de combate à violência doméstica e de género; e em 2000, a lei n.º 7/2000, de 27 de maio elevou o crime de maus tratos entre cônjuges, artigo 152.º do Código Penal, à categoria de crime público. O “legislador, confrontado por um lado com a necessidade de proteção da família, assegurando a sua estabilidade e, por outro lado, com a necessidade de proteção do cônjuge, ou equiparado, vítima de maus tratos, fez prevalecer os interesses destes últimos. Por outro lado pretendeu subtrair a vítima às pressões e chantagens (tão frequentes) para ela conceder o perdão, o que se traduz em nova violência” (Marinho, 2008: 260), sucedendo um conjunto de diplomas enformadores: o II plano nacional contra a violência doméstica (2003-2006), resolução aprovada em conselho de ministros em 13 de junho de 2003, definiu um conjunto de políticas setoriais no plano da informação, sensibilização e prevenção; no plano da formação;

da legislação e sua aplicação; da proteção da vítima e integração social; da investigação; na abordagem às mulheres imigrantes; e, por fim, na avaliação do próprio II PNCVD.

No II plano nacional contra a violência doméstica (2003-2006) foi previsto o incremento da rede nacional de casas de apoio para mulheres vítimas de violência doméstica de acordo com o estabelecido na lei n.º 107/99, de 3 de Agosto e decreto-lei n.º 323/2000, de 19 de Dezembro (II PNCVD, 2003). Depois a resolução do conselho de ministros n.º 20/2005, de 28 de janeiro, que aprova o relatório de execução anual do II plano nacional contra a violência doméstica e cria e define os objetivos de uma estrutura de missão denominada *Estrutura de Missão Contra a Violência Doméstica*; e a resolução do conselho de ministros n.º 104/2005, de 27 de junho, que determina que a EMCVD é a entidade responsável pela dinamização, acompanhamento e execução de todas as medidas constantes do II plano nacional contra a violência doméstica.

Em 19 de dezembro de 2005 foi assinado um protocolo entre os ministérios da administração interna, da justiça, do trabalho e da solidariedade social e a associação portuguesa de apoio à vítima, onde os ministérios outorgantes comprometeram-se a conceder à APAV apoio financeiro, por um período de três anos, para o desenvolvimento da sua missão de apoio às vítimas de crime em Portugal, quer na vertente de apoio, aconselhamento e encaminhamento das vítimas, quer na vertente de parceria com as instituições e serviços do Estado que atuam nesta área, bem como a ceder o uso de um imóvel para instalação da sede da APAV. Mais tarde, já no âmbito do III plano nacional contra a violência doméstica (2007-2010), surgem como prioridades e orientações estratégicas nacionais: informar, sensibilizar e

educar; proteger as vítimas e prevenir a revitimação; capacitar e reinserir as vítimas de violência doméstica; qualificar os profissionais; aprofundar o conhecimento do fenómeno da violência doméstica. Ao fim de um mês foi publicado o decreto regulamentar n.º 1/2006, de 25 de janeiro, que veio regular as condições de organização, funcionamento e fiscalização das casas de abrigo previstas na lei n.º 107/99, de 3 de agosto, e no decreto-lei n.º 323/2000, de 19 de dezembro, e que integram a rede pública de casas de apoio a mulheres vítimas de violência; e, no ano seguinte, a resolução do conselho de ministros n.º 51/2007, de 28 de março, que veio determinar a elaboração do III plano nacional para a igualdade de género (2007-2010), do III plano nacional contra a violência doméstica (2007-2010) e do I plano nacional contra o tráfico de seres humanos (2007-2010), definindo que cumpre à CIG a elaboração do III plano nacional para a igualdade de género e do III plano nacional contra a violência doméstica, e a coordenação do I plano nacional contra o tráfico de seres humanos.

Antes da reforma penal de 2007, como sabemos, existia o artigo 152.º do código penal com a epígrafe “Maus tratos e infração às regras de segurança” que, no seu n.º 2, referia que a mesma pena era aplicável a quem infligisse ao cônjuge, ou a quem com ele convivesse em condições análogas às dos cônjuges, maus tratos físicos ou psíquicos. Com a reforma introduzida pela lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, passámos a ter um artigo 152.º com a epígrafe “violência doméstica” com as seguintes principais mudanças estruturantes: deixou de surgir como requisito de tipificação do crime de violência doméstica a necessidade de o comportamento ilícito ter de representar necessariamente um ato reiterado; deixou de ser obrigatório

o pressuposto de existência de coabitação entre a vítima e o agressor; a violência doméstica passou a englobar a violência entre pessoas que tenham mantido uma relação análoga à dos cônjuges (ou seja, que no momento da prática do crime, já não tivessem qualquer vínculo entre as duas partes); passou a englobar os castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais (invés do anterior articulado que previa somente maus tratos físicos ou psíquicos); e, por fim, passou a prever o facto de a vítima poder ser do mesmo sexo que o agressor. Mais tarde, com a lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, o artigo 152.º do código penal voltou a verificar sobretudo duas alterações significativas, mormente o facto de, expressamente, na sua alínea b) do n.º 1, deixar claro que o crime de violência doméstica engloba as relações de namoro; para além de o seu n.º 5 passar a referir que a pena acessória passava a incluir o afastamento da residência ou do local de trabalho desta e o seu cumprimento deve ser fiscalizado por meios técnicos de controlo à distância, invés do anterior articulado que, no lugar, da expressão *deve* tinha anteriormente a expressão *pode*, reforçando o peso juntos dos operadores da lei na aplicação desta medida de segurança.

Após a importante reforma introduzida pela lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, verificou-se ainda a publicação do decreto-lei n.º 201/2007, de 24 de maio, que isenta do pagamento das taxas moderadoras as vítimas de violência doméstica (nova redação da alínea l, do n.º 1 do artigo 2.º do decreto-lei n.º 173/2003, de 1 de agosto); da resolução do conselho de ministros n.º 161/2008, de 22 de outubro, que obriga à adoção, por parte do governo, das medidas de promoção da transversalidade da perspectiva de género na administração central do Estado; e aprova o estatuto das conselheiras e dos conselheiros para a

igualdade, conforme previsto no n.º 4, do artigo 7.º do decreto-lei n.º 164/2007, de 3 de maio; e da lei n.º 104/2009, de 14 de setembro, que aprova o regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica. Também no domínio das preocupações ao nível macro se verificou a adoção de algumas medidas de fundo. Na comunicação da comissão ao parlamento europeu e ao conselho, intitulado *Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos*, pode-se ler, a certo momento, a preocupação europeia neste âmbito, mormente que “a proteção, nomeadamente jurídica, das pessoas mais vulneráveis, das mulheres vítimas de violências e das pessoas dependentes deve ser reforçada. Será prestado apoio financeiro adequado, nomeadamente, através do programa Daphné (COM(2009) 262 final, 2009: 08).

Mas o marco mais significativo no ordenamento jurídico português foi, sem dúvida alguma, a entrada em vigor da lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, conhecida como lei da violência doméstica, que veio estabelecer o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas; regulando a atribuição, direitos e cessação do estatuto da vítima; a proteção policial e a tutela judicial conferindo natureza urgente aos processos por crime de violência doméstica, ainda que não haja arguidos presos; medidas de coação urgentes; os meios técnicos de controlo à distância (teleassistência e pulseira eletrónica); a rede de casas de apoio a vítimas de violência doméstica, as casas de abrigo, os núcleos de atendimento, entre outras inúmeras particularidades, revogando a lei n.º 107/99, de 3 de agosto, que havia criado a rede pública de casas de apoio a mulheres vítimas de violência, bem

como o decreto-lei n.º 323/2000, de 19 de dezembro, que a regulamentava.

Mas o manancial legislativo não ficaria por aqui. No ano seguinte foi publicada a portaria n.º 220-A/2010, de 16 de abril, que passou a estabelecer as condições de utilização inicial dos meios técnicos de teleassistência, previstos nos n.ºs 4 e 5 do artigo 20.º, e dos meios técnicos de controlo à distância, previstos no artigo 35.º, ambos da lei n.º 112/2009, de 16 de setembro; definindo o que é teleassistência (art.º 2.º), o que é vigilância eletrónica (art.º 3.º) e o âmbito territorial da experimentação confinado aos tribunais com jurisdição nas comarcas dos distritos do Porto e Coimbra (art.º 4.º), cenário que viria a ser alterado com a publicação da portaria n.º 63/2011, de 3 de fevereiro, já que o período experimental previsto no n.º 2 do artigo 81.º da lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, passou a vigorar para os tribunais competentes com jurisdição em todas as comarcas do território nacional. Nesse mesmo ano entrou em vigor a portaria n.º 229-A/2010, de 23 de abril, que aprovou os modelos de documentos comprovativos da atribuição do estatuto de vítima, previsto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 14.º da lei n.º 112/2009, de 16 de setembro; e a resolução do conselho de ministros n.º 100/2010, de 17 de dezembro, que aprovou o IV plano nacional contra a violência doméstica para o período de 2011-2013, acompanhada pela publicação da resolução do conselho de ministros n.º 5/2011, de 18 de janeiro, que aprovou o IV plano nacional para a igualdade – género, cidadania e não discriminação (2011-2013), surgindo com 14 áreas estratégicas de intervenção, incluindo a violência de género (área estratégica n.º 9) que, por sua vez, integra cinco medidas específicas para o combate à violência de género. O ano de 2011 também

viu a entrada em vigor do despacho n.º 7108/2011, de 27 de abril da CIG, que veio definir os critérios cumulativos para a entrega do documento comprovativo de atribuição do estatuto pela comissão para a cidadania e a igualdade de género.

Por fim, já em 2013, entrou em vigor a lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, que procedeu à 29.^a alteração ao código penal e à 1.^a alteração à lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, passando o artigo 152.º do código penal, na sua alínea b), a ter o seguinte articulado: b) A pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação. Dessa forma, reafirmou-se e não se deixou margem para quaisquer dúvidas, relativamente ao alcance do artigo 152.º que alargava assim o seu espetro à violência no namoro. Também o n.º 5 do artigo 152.º do código penal viu uma alteração, passando a ter a seguinte letra: 5 – A pena acessória de proibição de contacto com a vítima deve incluir o afastamento da residência ou do local de trabalho desta e o seu cumprimento deve ser fiscalizado por meios técnicos de controlo à distância. Esta alteração foi articulada com a alteração no n.º 1 do artigo 35.º da lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, onde se passa a ler que *o tribunal, com vista à aplicação das medidas e penas previstas nos artigos 52.º e 152.º do Código Penal e no artigo 31.º da presente lei, deve, sempre que tal se mostre imprescindível para a vítima, determinar que o cumprimento daquelas medidas seja fiscalizado por meios técnicos de controlo à distância*. Também aqui se pretendeu reforçar o recurso aos meios eletrónicos, previstos no atual ordenamento jurídico, por parte dos magistrados, algo que, tal como a presente investigação vem demonstrar, continua a ser uma ferramenta que suscita uma enorme estranheza por parte dos mesmos.

Acrescem ainda diversos pareceres e informações, quer das forças de segurança, quer da procuradoria-geral da república a esclarecer procedimentos a ter em consideração no desenvolvimento prático. Vejamos alguns desses exemplos: o ofício n.º 3705/2006, de 25 de janeiro de 2006 do gabinete do procurador-geral da república, que versa sobre a entrada em domicílio sem consentimento ou autorização judicial em situações de violência doméstica; o ofício n.º 258/2011/GAJ, de 30 de maio de 2011, do gabinete de assuntos jurídicos da direção nacional da PSP que aborda a violência doméstica *versus* a violência no namoro; o ofício n.º 644 de 26 de janeiro de 2010, do departamento de operações da direção nacional da PSP que aborda o *regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica*; e o despacho n.º 7/2012, de 18 de janeiro, do gabinete do procurador-geral da república dirigido aos magistrados do ministério público, onde se abordam as comunicações previstas no artigo 37.º da lei n.º 112/2009, de 16 de setembro (decisões finais e de atribuição do estatuto de vítima proferidas pelo ministério público em inquéritos por crimes de violência doméstica).

Um ponto de discórdia jurídica e prática que tem suscitado inúmeras reflexões prende-se com a necessidade de o crime de violência doméstica, para ser tipificado como tal, pressupor um ato reiterado ao longo do tempo. Continuamos, assim, a assistir a arquivamentos de processos que nem sempre são consensuais. Vejamos uma dessas argumentações, ou seja, os fundamentos de um despacho de arquivamento, por parte do ministério público, datado de 25 de junho de 2010: até à entrada em vigor da lei n.º 59/2007, de 04 de setembro, o crime de maus tratos pressupunha, em regra, uma reiteração de condutas. Face

à nova redação dada ao art.º 152.º, n.º 1 do código penal pela citada lei o referido crime pode ser cometido mesmo que não haja reiteração de condutas embora só em situações excepcionais o comportamento violento único, pela gravidade intrínseca do mesmo, preencha o tipo de ilícito. O artigo 152.º, nos seus números 2 e 3, não impõe agora qualquer condição de repetição de conduta para a verificação do elemento objetivo do crime, pois apenas estatui que incorre na prática do crime quem infligir maus-tratos físicos ou psíquicos. Na verdade, já antes da alteração da previsão legal do crime operada pela lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, a doutrina e a jurisprudência entendiam que um único ato de violência poderia integrar a prática do crime desde que pela sua gravidade violasse de forma evidente os bens protegidos pela norma, a saber, a integridade pessoal e a dignidade humana, as quais podem ser lesadas por apenas um ato desde que este tenha suficiente relevância para os afetar.

Acresce que num acórdão do STJ, de 14 de novembro de 1997, é referido que o n.º 2 do artigo 152.º do código penal, pune a atuação de quem infligir ao cônjuge maus tratos físicos ou morais, e a sua redação teve como propósito a eliminação de algumas dúvidas que tinham surgido na interpretação do artigo 153.º do código penal de 1982, e que conduziram à discussão se no crime de maus-tratos a cônjuge fazia, ou não, parte da tipificação uma certa habitualidade ou repetição de condutas ofensivas da integridade física ou moral do(a) ofendido(a), embora, a final, se tivesse fixado a jurisprudência no sentido de que, mesmo com a redação de 1982, a referida figura criminal se poderia verificar com uma única agressão, desde que a sua gravidade intrínseca a pudesse fazer qualificar como tal. A atual redação, por consequência, mais não significa do que

a incriminação de condutas agressivas, mesmo que praticadas uma só vez, que se revistam de gravidade suficiente para poderem ser enquadradas na figura de maus-tratos (anterior epígrafe do artigo 152.º). Não são, assim, segundo o espírito vertido neste acórdão, todas as ofensas corporais entre cônjuges que cabem na previsão criminal do referido artigo 152.º, mas aquelas que se revistam de uma certa gravidade, ou, dito de outra maneira, que, fundamentalmente, traduzam crueldade ou insensibilidade, ou até vingança desnecessária por parte do(a) agressor(a). Também um acórdão do tribunal da relação de Coimbra de 29 de janeiro de 2003 vem defender que não são os simples atos reiterados que caracterizam o crime de maus-tratos a cônjuge. O que importa é que os factos, isolados ou reiterados, apreciados à luz da intimidade do lar e da repercussão que eles possam ter na possibilidade da vida em comum, coloquem a pessoa ofendida numa situação que se deva considerar de vítima, mais ou menos permanente, de um tratamento incompatível com a sua dignidade e liberdade, dentro do ambiente conjugal. Também no conselho da Europa, após a discussão sobre o que se deve considerar violência doméstica sobre as mulheres, concluiu-se pela seguinte premissa: qualquer ato, omissão ou conduta que sirva para infligir sofrimentos físicos, sexuais ou mentais, direta ou indiretamente, por meio de enganos, ameaças, coação ou qualquer outro meio, a qualquer mulher e tendo por objetivo intimidá-la, puni-la ou humilhá-la ou mantê-la nos papéis estereotipados ligados ao seu sexo, ou recusar-lhe a dignidade humana, a autonomia sexual, a integridade física, mental e moral ou abalar a sua segurança pessoal, o seu amor-próprio ou a sua personalidade, diminuir as suas capacidades físicas ou intelectuais.

Assim, nesta aplicação conflitual e complexa da lei, considera-se que o que é relevante para aferir se determinada conduta preenche ou não o elemento típico objetivo do crime de violência doméstica é a existência de uma resposta afirmativa à questão de saber se essa conduta representa uma ofensa à integridade pessoal, ou à liberdade, ou à segurança da vítima, com uma gravidade tal que seja incompatível com a dignidade humana. Ora, num exemplo real em que o marido agarrou a mulher pelo pescoço e a atirou para cima da cama, não tendo causado ferimentos visíveis (e, em consequência, a mulher atirou um frasco de perfume atingindo a perna do marido), resulta que a conduta do denunciado não integra o conceito legal de maus tratos, pela sua pouca gravidade, pelo que não preenche o elemento objetivo do tipo de crime de violência doméstica. A conduta imputada ao denunciado é, contudo, suscetível de integrar a prática do crime de ofensas à integridade física (art.º 143.º, n.º 1 do código penal). É pois esta, regra geral, a posição dos magistrados, sendo certo que o espírito dominante nos restantes agentes, é o de que a violência doméstica integra qualquer comportamento que ocorra com os contornos previstos no artigo 152.º, facto visível na forma como, por exemplo, os profissionais das forças de segurança tendem a tipificar grande parte das condutas comunicadas e ocorridas em meio familiar como integrando o crime de violência doméstica, o que é revelador da dificuldade em assimilar o espírito da lei à luz da jurisprudência. Esta complexidade comprova, assim, que a lei é um espaço de conceções sociais conflituais, onde se geram interpretações várias, já que estas diferentes descodificações da lei devem-se à forma como cada uma das pessoas (neste caso os magistrados) percebe a realidade.

Mais recentemente, o direito da violência doméstica foi enriquecido com alterações significativas. Apenas seis anos após a publicação da lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, assistimos a alterações no direito penal secundário que enforma esta realidade jurídico-criminal, o que significa que o legislador está atento às necessidades sentidas nas práticas dos diversos operadores e que urge reajustar todo o sistema, para que os seus fins sejam de facto cumpridos. Estamos, pois, a falar da lei n.º 106/2015, de 25 de agosto, enquanto primeira alteração à Lei n.º 33/98, de 18 de julho, integrando a violência doméstica no âmbito dos objetivos e competências dos conselhos municipais de segurança; a lei n.º 121/2015, de 1 de setembro, que materializa a primeira alteração à lei n.º 104/2009, de 14 de setembro, que aprova o regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica; a lei n.º 129/2015, de 3 de setembro, que consubstancia a terceira alteração à lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, com alterações significativas em grande parte do seu articulado; e, por fim, a lei n.º 130/2015, de 4 de setembro, que procede à vigésima terceira alteração ao CPP e aprova o Estatuto da Vítima, transpondo a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001.

2.5. De problema social a problema de segurança interna

A violência doméstica foi, como vimos, durante um período indesejavelmente longo, uma realidade circunscrita ao foro familiar e, em consequência, um fenómeno que devia ficar limitado intramuros e gerido somente por aqueles que constituíam a família. Um aspeto sintomático que valida esta perceção é o facto de, durante muito tempo, o crime de violência doméstica, ainda que com outra epígrafe e sem a autonomização jurídico-penal atualmente existente, ter a natureza semipública. A “problemática da violência na família se manteve confinada às paredes do lar, sensivelmente até aos anos 60 do século passado. A privacidade conquistada pela família moderna, a par de uma certa desatenção (seletiva) por parte de instituições públicas e de profissionais, conduziu, em certa medida, ao seu reconhecimento tardio como um grave problema social” (Dias e Guerreiro, 2012: 155). Isto significa que, até então, a sociedade, através da expressão material no seu ordenamento jurídico, tinha o entendimento que essa matéria não tinha a gravidade ou um impacto socialmente danoso que justificasse uma posição mais firme e interventora por parte do estado. Devido à natureza da então moldura penal do crime de violência doméstica, na esmagadora maioria dos casos, as vítimas, ainda que tivessem desejado procedimento criminal contra os agressores, acabavam por desistir do mesmo no decurso do inquérito-crime. Ou porque, entretanto, à luz do ciclo da violência doméstica, tinham reatado a relação com os agressores (ainda que, muitas das vezes, consubstanciasse apenas mais uma fase efémera até à nova explosão e a novas agressões), ou então porque as vítimas eram alvo de ameaças

permanentes por parte dos arguidos que as conduziam à desistência da queixa, a par da dependência económica.

Mas essa realidade ganhou novos contornos. E mudou sobretudo quando se compreendeu, tal como afirma Nelson Lourenço, que “não é possível combater a criminalidade sem se começar por combater a violência que ocorre no espaço doméstico que é, ainda hoje, o espaço essencial de socialização, ou se quiserem de primeira socialização, do primeiro espaço de formação dos futuros adultos” (Lourenço, 2005: 28). Ou seja, a criminalidade que ocorre no espaço doméstico deve ser encarado como uma preocupação do foro público pela sua dimensão e gravidade, mas sobretudo pelos seus efeitos colaterais. E essa dimensão, enquanto problema social grave, ganha expressão jurídico-penal somente no ano de 2000, quando o artigo 152.º do código penal é alterado pela lei n.º 7/2000, de 27 de maio, e esse crime passa a ter natureza pública, o que significa que a vítima deixou de ter a necessidade de desejar procedimento criminal contra o agressor, pois passou a ser um crime de tal forma grave que qualquer pessoa (familiar, vizinho, profissional das forças de segurança, técnico de ação social, etc.) passou a poder dar o arranque processual penal. O crime de violência doméstica ganhou, assim, a configuração de problema social. E porquê? Porque, ocorrendo no espaço doméstico, e sendo esse o espaço essencial de socialização, vai determinar todo o modo como uma família se interrelaciona e, conseqüentemente, interferir no processo de socialização das crianças e jovens, perturbando o normal desenvolvimento dos adultos de amanhã (que também um dia virão a ser educadores). Acresce que a violência no espaço familiar gera mazelas e danos profundos, sobretudo do foro psicológico, que dificilmente não vão ter consequências

nas várias dimensões da vida das vítimas (emocionais, relacionais, económicas, laborais, etc.).

E é este enquadramento que nos conduz à afirmação de que a violência doméstica, para além de um problema social também deve ser uma preocupação de segurança interna, realidade confirmada pelos números que nos chegam anualmente pelas entidades que a isso se dedicam, apesar de serem ainda escassas as estatísticas oficiais sobre a violência doméstica, nos seus múltiplos contornos (Dias e Guerreiro, 2012). Mas a informação existente é elucidativa e consegue, apesar de alguma disparidade entre as fontes, traçar um retrato próximo da realidade que nos permite tirar algumas conclusões provisórias. Os dados oficiais disponíveis mais recentes provêm da DGAI e da APAV. Porém, os processos que estão na origem desta informação conduzem a valores absolutamente totais muito díspares. Enquanto a APAV, no conjunto dos dados que recolhe através dos centros de apoio que tem localizados em diversos pontos do país, contabiliza pouco menos de 16.000 casos de violência doméstica em 2009, a DGAI identifica para este mesmo ano cerca de 30.000 casos, a partir dos registos das denúncias chegadas à GNR e à PSP. A expressão da violência sobre crianças e sobre idosos é reduzida em ambos os casos, por comparação com a da vitimização de pessoas adultas não idosas, do mesmo modo que é reduzido o número de registos referentes a crianças ou jovens perpetradores de atos violentos. O sexo feminino é o que surge mais vitimizado, fazendo jus às abordagens unidirecionais da violência de género. Os dados da APAV apontam para uma relação de sete mulheres vítimas por cada homem e os da DGAI de seis para um, respetivamente. Relativamente aos agressores, o rácio é, nos dados da APAV, de sete

homens agressores por cada mulher agressora, e nos da DGAI de oito homens por cada mulher, o que significa que ainda há um longo caminho a percorrer no plano da sistematização e uniformização dos indicadores e processos de recolha e análise (Dias e Guerreiro, 2012). Mas, apesar dessa disparidade, é interessante analisar esses números para consolidar a visão desta problemática enquanto foco de preocupação aquando de uma análise macro no domínio das políticas securitárias. Acresce que os dados da DGAI e da APAV não são semelhantes pois a forma de intervenção dos técnicos da APAV, junto desta problemática, não é semelhante àquela que é praticada pelos profissionais das duas principais forças de segurança em Portugal. Apesar de existirem pontos comuns (sobretudo no plano do atendimento e encaminhamento), existem porém diferenças no plano operacional, já que as forças de segurança são confrontadas diariamente com situações de explosão e violência aquando do cumprimento das suas atribuições legais. Ou seja, não se limitam a fazer atendimentos a vítimas, mas antes acabam por ser os principais denunciadores (na qualidade de participantes através dos mecanismos padronizados) de situações que configuram o crime de violência doméstica e que, porventura, poderiam nunca chegar ao conhecimento das instâncias formais ou da própria APAV se não fosse a sua intervenção. Ao passo que a APAV acaba por gerir uma percentagem considerável de vítimas que, por sua iniciativa ou de terceiros, procuram o apoio da associação.

O quinto relatório anual de monitorização (RAM) de caracterização das ocorrências de violência doméstica reportadas às forças de segurança, segundo o tipo de relação vítima-denunciado/a (DGAI, 2013a), surge como ferramenta de

grande utilidade para a preparação do V plano nacional contra a violência doméstica, contemplando um capítulo dedicado à caracterização das ocorrências segundo as quatro principais tipologias da violência doméstica: em relações de intimidade (presentes e passadas), violência contra ascendentes e violência contra descendentes. Este documento, através dos seus indicadores, vem comprovar que a violência doméstica é, de facto, uma problemática que urge encarar enquanto problema de segurança interna, sobretudo quando compreendermos que estes números representam uma grave realidade com repercussões profundas nas gerações futuras e na sua predisposição para o cometimento de condutas desviantes. Segundo o RAM em 2012 foram registadas pelas forças de segurança 26.678 participações de violência doméstica, 11.346 pela GNR (39,6%) e 15.332 pela PSP (60,4%), o que correspondeu a uma diminuição de 7,9% relativamente a 2011. Foram registadas 24.546 participações no Continente, 1.156 na Região Autónoma dos Açores e 976 na Região Autónoma da Madeira. Neste período os distritos onde se registaram mais participações foram: Lisboa (6.741), Porto (6.039), Setúbal (2.282), Aveiro (1.795) e Braga (1.698). A diminuição em termos do número de participações registou-se nas duas forças de segurança: -1,2% na GNR e -12,4% na PSP. Em 2012 foram recebidas pelas FS, em média, 2.223 participações por mês, 73 por dia e 3 por hora. No primeiro semestre de 2013 as forças de segurança registaram 12.780 participações, o que corresponde uma taxa de variação de +3,7% face ao período homólogo de 2012. Segundo o mesmo documento, no ano de 2012, o mês em que se registaram mais queixas foi agosto, sendo também este o mês em que se verificaram mais ocorrências. Manteve-se a tendência para uma maior proporção

de participações à segunda-feira (17%) e uma maior proporção de ocorrências ao fim de semana (33%). Os períodos do dia em que surgiram mais participações foram a tarde (13h00-18h00) (34%) e a noite (19-24h) (32%). Quase metade das participações (45%) foi rececionada de noite ou de madrugada. Em 71% dos casos as situações de violência doméstica foram reportados às FS no próprio dia em que ocorreram ou no dia seguinte.

A intervenção policial ocorreu geralmente motivada por um pedido da vítima (77%) e em mais de 11% dos casos foram familiares/vizinhos ou por denúncia anónima. Em 42% dos casos as ocorrências foram presenciadas por menores. Em 36% dos casos registados pela GNR existiam ocorrências anteriores reportadas ou não às forças de segurança. Das situações registadas pela PSP, 22% existiam ocorrências anteriores formalizadas através de outras participações. Geralmente as situações tiveram como consequências para a vítima ferimentos ligeiros (46%) ou ausência de lesões físicas (53%). Em cerca de 1% dos casos os ferimentos resultantes foram graves. Em 29% dos casos as FS entraram no domicílio do denunciado e da vítima; nestes casos, a entrada foi geralmente viabilizada por autorização verbal expressa da vítima (54%). Em 79% dos casos as ocorrências sucederam numa casa particular, geralmente da vítima e denunciado ou apenas da vítima; 16% dos casos ocorreram na via pública ou em espaços públicos fechados. A violência física esteve presente em 72% das situações, a psicológica em 79%, a sexual em 2%, a económica em 8% e a social em 10%. Cerca de 9% dos denunciados possuía uma arma e em 5% das situações foi utilizada uma arma (branca em 2,4% dos casos e de fogo em 1%). Problemas relacionados com o consumo de álcool estavam presentes em 43% dos casos e problemas relativos ao consumo

de estupefacientes em 11%. Em 10% dos casos a vítima recusou a atribuição do estatuto de vítima. No âmbito da violência contra ascendentes destaca-se que 53% das ocorrências foram participadas em áreas da responsabilidade da GNR. Nas situações de violência contra descendentes salienta-se que 71% foram registadas pela PSP, destacando-se a Região Autónoma da Madeira e os distritos de Setúbal e do Porto como aqueles em que este tipo de ocorrências tendem a ser mais participadas.

3. QUESTÕES METODOLÓGICAS

No presente capítulo cumpre-nos dar a conhecer as opções metodológicas, os caminhos percorridos, os constrangimentos percebidos e os cuidados que foram tidos em consideração aquando da aplicação e do tratamento das entrevistas. As opções em ciência, como sabemos, não são efetuadas ao acaso ou ao sabor de meros impulsos do investigador, já que devem seguir uma lógica sequencial assente na construção de um caminho e objetivos bem definidos, que deverá ser percorrido à luz dos princípios e orientações consensuais na comunidade científica para que, dessa forma, o conhecimento seja reconhecido como válido. Mas esse caminho não é rígido ou inflexível – já que varia em função da metodologia, das perguntas de investigação, dos objetivos, das técnicas, das limitações do investigador e do tempo disponível, entre outras condicionantes – e avança no tempo por etapas ou fases plasmadas num cronograma que visa, como fim último, progredir mais um degrau nas escadas do conhecimento. Na linha de pensamento de Roberto Follari, o que caracteriza a ciência não é a observação dos factos, mas antes a construção metódica e controlada de um conhecimento que estabelece a previsibilidade como necessidade central (Santos, 2003). Uma investigação social “não é, pois, uma sucessão

de métodos e técnicas estereotipadas que bastaria aplicar tal e qual se apresentam, numa ordem imutável. A escolha, a elaboração e a organização dos processos de trabalho variam com cada investigação específica” (Quivy et al., 1998: 18).

Nesse sentido é imprescindível esclarecer os procedimentos metodológicos que foram seguidos por forma a validar a presente investigação. Importa clarificar o porquê dos caminhos delineados, as técnicas de recolha e a forma do tratamento dos dados, a estrutura do guião da entrevista e os obstáculos epistemológicos que tiveram de ser ultrapassados, um conjunto de questões fundamentais que teceram o processo que permitiu atingir este produto final, já que o método “deve descrever pormenorizadamente o estudo realizado. A descrição apresentada deve ser tal que qualquer pessoa, com base nessa informação, possa replicar o estudo” (D’Oliveira, 2002: 57). Acresce que uma investigação “não é só um processo de aplicação de conhecimentos mas também um processo de planificação e criatividade controlada” (Hill et al., 2002: 20).

3.1. Problematização da pesquisa

Na formulação dos objetivos da pesquisa a “imprecisão na definição dos fins da pesquisa será o primeiro erro a ter em conta na preparação do estudo” (Lima, 1995: 23) e sabemos que traduzir um projeto de investigação sob a forma de uma pergunta de partida só será útil se essa pergunta for corretamente formulada. Nessa senda importa clarificar os pressupostos definidos na presente investigação, tendo em consideração que a investigação em ciências sociais segue um procedimento análogo ao do pesquisador de petróleo. Não é perfurando ao acaso que este encontrará o que procura. Pelo contrário, o sucesso

de um programa de pesquisa petrolífera depende do procedimento seguido. Primeiro o estudo dos terrenos, depois a perfuração. Este procedimento implica a participação de numerosas competências diferentes. No que respeita à investigação social o processo é comparável pois importa, acima de tudo, que o investigador seja capaz de conceber e de pôr em prática um método de trabalho (Quivy et al., 1998).

O objeto empírico estudado é, assim, a violência doméstica e a sua dimensão material e simbólica através do olhar dos diversos operadores que lidam de perto com esta realidade (magistrados judiciais e do ministério público, advogados, órgãos de polícia criminal, assistentes sociais, psicólogos, sem olvidar as vítimas e os agressores), à luz da sociologia do desvio, em triangulação com o universo da sociologia do direito e das políticas públicas de segurança. Foi nosso desiderato, assim, apresentar um contributo com aplicabilidade prática, na medida em que as conclusões da presente investigação deverão representar um avanço para a sociedade em matéria de relações entre os cidadãos e a atual rede de respostas institucionais. Para isso importa perceber a forma como os diversos atores encaram o objeto empírico *sub judice*, os restantes parceiros, o articulado da lei e as vítimas. Só compreendendo este campo de fenómenos será possível apresentar subsídios para a (re)definição das políticas de segurança neste âmbito em Portugal, tendo como ponto de partida a análise ao inquérito nacional à vitimação desenvolvido pelo CIES-IUL e que consubstancia um inquérito aplicado à escala do território português (Almeida, 2010).

O problema sociológico em análise, ou seja, aquilo que importa à sociedade compreender e que consubstancia, desta forma, o objetivo geral da presente investigação, é a forma

como a legislação em vigor (onde está vertida a problemática da violência doméstica enquanto estudo de caso) é percecionada e aplicada pelos diversos agentes, quais as consequências práticas dessa forma eventualmente distinta de representar a mesma realidade (se existem disfunções decorrentes dessas atitudes e representações), qual a representação social desses mesmos atores por parte das vítimas e se as políticas públicas de segurança estão a ser devidamente desenvolvidas no terreno pelos diversos atores. Esses entendimentos diversos e contraditórios, no entendimento do investigador, enquanto ideia de partida, poderão ser decorrentes de uma determinada governança por parte de quem tem o papel de mediador ou de certas práticas aquando da aplicação das políticas de segurança interna já que aquilo que consubstancia um conjunto de intenções poderá não corresponder aos efeitos expectáveis. Importa pois descortinar o porquê e propor mecanismos que contrariem essa realidade, já que este estudo de caso pode ser indiciador de algo que sucede de uma forma geral com a aplicação da legislação em Portugal.

A presente proposta é assim, no nosso entendimento, original pela forma como abordámos o objeto empírico. Não foi nossa intenção desenvolver mais uma incursão ao tema da violência doméstica na perspetiva do género, das causas do crime ou dos estudos sobre a violência. O domínio de fenómenos que pretendemos abordar é a emergência da violência doméstica e o modo como o comando da lei é interpretado e aplicado (os efeitos que tem o seu comando, pegando nas palavras de Kelsen) e as consequentes relações entre os diversos operadores formais e as vítimas de crime em Portugal; e, dessa forma, poder apresentar um contributo válido que possa reconfigurar as políticas

de segurança atualmente desenvolvidas neste âmbito (realidade que, sobretudo na última década, viu uma evolução sem precedentes) pois, como bem sabemos, a sociologia do desvio também procura medir os efeitos das políticas concebidas para fazer face ao crime (Cusson, 2011). Do ponto de vista sociológico o objetivo é, assim, analisar a forma como as políticas são elaboradas e concretizadas (estratégias de atores, interesses de classe, problemas de comunicação política, etc.), sem olvidar os efeitos positivos (a proteção das vítimas por exemplo), e que as políticas mudam no tempo, assim como os quadros de valores que as enformam.

No campo dos objetivos específicos foi nossa intenção abranger as seguintes questões de partida, ou seja, interrogações dirigidas à realidade empírica, que servirão de fio condutor ao processo de pesquisa (Machado, 2008):

- a) Caracterizar a representação social do crime de violência doméstica por parte dos profissionais que contactam diariamente com esta realidade, mormente no plano das dimensões simbólicas das leis, ou seja, os efeitos que as leis têm, para além dos comportamentos, sobre as representações sociais (Guibentif, 2009);
- b) Perceber em que medida a representação do crime de violência doméstica conduz a resultados diferentes, mormente na forma como os diversos casos são tratados e se existirão entendimentos diversos nessas atitudes e representações;
- c) Compreender a representação social das vítimas em relação à legislação em vigor e aos diversos atores envolvidos na rede formal de respostas institucionais;

- d) Identificar as perspetivas de evolução da investigação desta problemática em face à evolução jurídica, social e histórica do crime de violência doméstica;
- e) Compreender as implicações político-securitárias das diferentes representações do crime de violência doméstica, por forma a apresentar recomendações de ação.

Sabemos que muitos projetos de pesquisa começam com o estabelecimento de uma hipótese, que é definida, conforme ensina Bell (2002), como sendo uma proposição hipotética que será sujeita a verificação ao longo da investigação subsequente. Pode também ser vista como um guia para o investigador. Em muitos casos, as hipóteses são palpites que o investigador possui sobre a existência de relações entre variáveis. Na verdade qualquer avanço no conhecimento científico, qualquer que seja o nível, começa por ser uma especulação, uma conceção prévia que vai sempre e necessariamente um pouco mais além daquilo em que temos autoridade para acreditarmos. Nessa linha de pensamento os resultados esperados antes do arranque da investigação, na verdade, foram encarados como uma verdadeira incógnita. Contudo existiam algumas variáveis que nos permitiam gerar a convicção que o mesmo objeto empírico em análise podia ter uma dimensão simbólica e uma expressão prática (no quotidiano) diferente consoante a natureza profissional do agente ou da experiência vivenciada pelas vítimas e que as diversas representações do crime de violência doméstica podiam gerar disfunções no exercício do mandato profissional dos diversos informantes privilegiados que lidam diariamente com este tipo de crime, o que desvirtua aquilo que é o espírito do legislador. Isto significaria que a letra e espírito da lei,

apesar do seu caráter universal, ganham uma elevação com entendimentos ou interpretações díspares e, como consequência, uma aplicação prática junto dos destinatários do serviço público (em sentido lato) com desfechos que poderão não ser consensuais.

Esperamos, nessa medida, após uma análise atenta aos dados obtidos, apresentar um contributo válido, para que estas visões (que têm efeitos seguramente negativos junto dos cidadãos que contactam diariamente com os diversos operadores da justiça) encontrem uma convergência de entendimentos e, dessa forma, a credibilidade e capacidade de resposta das instituições e dos centros de decisão junto das vítimas saia reforçada.

3.2. Estrutura da pesquisa

O estudo científico do crime “exige uma perspetiva interdisciplinar e de integração metodológica (Dias e Andrade, 1997: 114), que convoque e reúna diferentes saberes e métodos diversificados num objetivo comum. O mesmo será dizer que, idealmente, a investigação sobre o crime deverá socorrer-se do que Plattan (1990) designa como *triangulação*, para se referir à combinação de métodos ou de dados, que implique a consulta de uma variedade de fontes num mesmo estudo” (Machado, 2008: 39). Nessa medida, e tendo em consideração os objetivos gerais e específicos definidos, foi necessário recorrer aos seguintes instrumentos: a) análise documental (bibliografia relevante na área, legislação, informação estatística e o primeiro inquérito à vitimação desenvolvido no CIES-IUL; b) entrevistas semi-diretivas (presenciais) e diretivas (via eletrónica) a magistrados judiciais e do ministério público, a advogados, às forças

de segurança (GNR e PSP), a técnicos que trabalham de perto com o domínio de fenómenos em causa (duas casas de abrigo e a totalidade da rede nacional de núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica que se encontram disseminados pelo território continental) e a agressores e vítimas que tivessem contactado com os diversos operadores; c) e observação-participante (na qualidade de formador em cursos profissionais sobre violência doméstica e porque o investigador exerce funções de direção na Polícia de Segurança Pública, tendo acompanhado *ab initio* todo o processo de criação do NAV do distrito de Beja, onde orientou, de 2005 a 2009, cerca de vinte estágios curriculares e profissionais de serviço social).

Optou-se pelo estudo de caso pois este método “é especialmente indicado para investigadores isolados, dado que proporciona uma oportunidade para estudar, de uma forma mais ou menos aprofundada, um determinado aspeto de um problema em pouco tempo” (Bell, 2002: 22). De facto julgo ser a melhor estratégia metodológica pois, como refere Greenwood, o método do estudo de caso “consiste no exame intensivo, tanto em amplitude como em profundidade e utilizando todas as técnicas disponíveis, de uma amostra particular” (Lima, 1995: 18). Um estudo de caso interessa-se sobretudo pela interação de fatores e acontecimentos e, por vezes, apenas tomando em consideração um caso prático pode obter-se uma ideia completa desta interação (Bell, 2002). O estudo de caso pareceu-nos, pois, à luz dos objetivos definidos e sabendo que o investigador tinha de contactar, de forma prolongada, com os vários agentes, vítimas e agressores, como a opção mais adequada para prosseguir o estudo, já que, tal como refere Firmino da Costa, o método da pesquisa de terreno (também designado como estudo de caso,

estudo de comunidade, análise intensiva, método qualitativo, etnografia, observação participante) supõe, genericamente, a presença prolongada do investigador nos contextos sociais em estudo e um contacto direto com as pessoas e as situações (Costa, 2001).

A presente investigação assenta no paradigma qualitativo, com a convicção de que os resultados da investigação não são menos rigorosos por ter posto de lado o paradigma quantitativo, conforme defendem vários autores: o “rigor não é exclusivo da quantificação, nem tão pouco a quantificação garante por si a validade e a fidedignidade que se procura” (Vala, 2001: 103), porque de facto, “nem o qualitativo nem o quantitativo garantem uma objetividade total; tendem apenas a assegurar um procedimento o mais objetivo possível” (Albarello et al., 1997: 85), sendo certo que os “métodos quantitativos são inadequados ao estudo de fenómenos únicos, às análises de sociologia histórica ou do funcionamento de sociedades restritas: a análise qualitativa será nestes casos, apropriada” (Lima, 1995: 24). A quantificação é pois, sem dúvida, “uma estratégia cheia de virtualidades, mas não há justificação para não reconhecer os sucessos das investigações de orientação qualitativa” (Vala, 2001: 103), pelo que decidimos, de forma consciente, de que este seria o paradigma mais adequado aos objetivos propostos e ao contexto de estudo.

Nessa medida utilizei, como técnicas de recolha de dados, a pesquisa e análise documental e o inquérito por entrevista. A análise documental é “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência” (Bardin, 2000:

45). Analisei diversos documentos, nomeadamente, circulares, determinações internas, ofícios alusivos à criação dos NAV's, etc., uma panóplia de textos e documentos com relevância para o tema em análise. Assim, para além de algumas das obras mais relevantes no domínio da sociologia jurídica e do desvio, das políticas públicas, das mutações da ideia de cidadania e da genealogia dos conceitos de civilidade e de poder estatal, li o máximo possível sobre este tema através de outras fontes documentais: notícias na imprensa, artigos de opinião, alguns resumos de teses, capítulos em livros e revistas da especialidade, etc. Apesar de estar ciente das limitações, pretendi desta forma ficar munido de abordagens e métodos que porventura não me tivessem ocorrido antes, como também sobre formas de classificação e apresentação da minha própria informação evitando a informação desnecessária e fomentando o hábito de registar a informação proveniente das leituras, de forma que pudesse ser compreendida muito tempo depois (Bell, 2002).

Foi ainda necessário, conforme refere Quivy, “ter o cuidado de recolher textos que apresentem abordagens diversificadas do fenómeno estudado. Não só não serve de nada ler dez vezes a mesma coisa, como, além disso, a preocupação de abordar o objeto de estudo de um ponto de vista esclarecedor implica que possam confrontar-se perspectivas diferentes” (Quivy et al., 1998: 53). Nesta etapa foram fundamentais as grelhas de leitura, através das quais, meses mais tarde, consegui, com maior facilidade, cruzar os diversos contributos recolhidos de inúmeros autores, através da seleção de fragmentos que foram recortados do *corpus* das obras. Importou pois ler o máximo de bibliografia possível sobre o objeto de estudo por forma a consolidar a nossa visão no domínio do estado da arte e das

opções metodológicas pois temos plena noção que “qualquer investigação, seja qual for a sua dimensão, implica a leitura do que outras pessoas já escreveram sobre a área do seu interesse, recolha de informações que fundamentem ou refutem os seus argumentos e redação das suas conclusões” (Bell, 2002: 51), leitura essa que “implica a apropriação de um código” (Lima, 1995: 87), ou seja, uma compreensão aprofundada do contexto e alcance das palavras de cada autor.

Na presente investigação foi essencial a observação participante já que o investigador pertence a um órgão de polícia criminal e é formador em cursos de formação sobre violência doméstica, tendo um posicionamento privilegiado para interagir com os informantes, recolher dados pertinentes sem contudo modificar a realidade, pois sabemos que “conversação informal e a entrevista, em particular, são situações sociais em que a presença do investigador se impõe de uma maneira muito forte” (Costa, 2001: 137). A observação foi, assim, sempre encarada “como um olhar sobre uma situação sem que esta seja modificada, olhar cuja intencionalidade é de natureza muito geral, atuando ao nível da escolha da situação e não ao nível do que deve ser observado na situação, e que tem por objetivo a recolha de dados sobre a mesma” (Ghiglione et al., 2001: 7). Representa, pois, uma “transferência do indivíduo total para uma experiência imaginativa e emocional na qual o investigador aprendeu a viver e a compreender o novo mundo” (Bell, 2002: 141), apesar de, neste caso em concreto, essa compreensão e transferência estarem muito facilitadas já que o investigador faz parte integrante de um dos universos alvo de estudo, o que obrigou a manter uma permanente vigilância epistemológica. No âmbito da presente investigação foi

fundamental, assim, que o investigador tivesse sempre presente a necessidade de se libertar de determinados constrangimentos que poderiam representar verdadeiros obstáculos epistemológicos, mormente o facto de o mesmo pertencer aos quadros de uma força de segurança que integra a rede de respostas institucionais. Sabemos que é “muito importante que o rigor dos padrões éticos seja sempre respeitado” (Bell, 2002: 75) e que “certas características sociais do investigador, particularmente a sua pertença de classe e a sua atividade profissional, condicionam o processo de recolha de informação e devem ser tomados em conta na análise” (Costa, 2001: 145). Naturalmente que o posicionamento profissional privilegiado facilitou o acesso aos diversos operadores da justiça, às vítimas, aos agressores, bem como à rede de parceiros que atualmente trabalha de forma integrada nas respostas à violência doméstica. No entanto, não será despidendo referir que representou, nessa medida, um desafio conseguir ultrapassar determinados obstáculos epistemológicos, como o *dilema da dupla* (ou mesmo *tripla*) *fidelidade*. Na verdade, o facto de ser um profissional com funções de direção num órgão de polícia criminal podia conduzir a resultados enviesados já que essa condição poderia gerar constrangimentos nos informantes. Aqui, o pesquisador é confrontado com este *dilema* (Carmo e Ferreira, 1997) ou seja, *fidelidade* à instituição policial, mas também “à comunidade académica que lhe pede resultados cientificamente interessantes e à população-alvo que em si confiou um património de informações de acesso reservado” (Machado, 2008: 43). Este esforço foi, assim, desde o primeiro momento, uma luz orientadora porque sabemos que só dessa forma seria possível manter o rigor e a objetividade já que qualquer entrevistador deve

manter as distâncias relativamente às suas próprias percepções a fim de poder captar universos de pensamento muito afastados do seu” (Albarello et al., 1997).

Mas, ainda assim, tivemos sempre plena consciência de que não seria uma tarefa fácil, apesar de ser uma preocupação de quaisquer investigadores, já que são múltiplas as condicionantes que poderão interferir na normal condução dos trabalhos. Conforme refere Myrdal (1970) como se poderá evitar que os vieses decorrentes da própria personalidade do cientista, do seu tempo e do seu ambiente local e de classe influenciem a direção da sua busca dos factos e as suas inferências a partir destes? Seja como for, certo é que as valorações são necessárias (ou inevitáveis dentro de certos parâmetros) em todo o trabalho científico, do princípio ao fim. Para Myrdal, as crenças, preconceitos, preferências e interesses permeiam o trabalho científico em todas as suas fases, influencia a elaboração e utilização dos conceitos, modelos e teorias, afeta a seleção dos dados relevantes, o registo das observações, a forma de apresentação dos resultados das pesquisas, as inferências teóricas e práticas que se extraem das investigações efetuadas (Nunes, 2001).

Uma posição pouco esclarecida é a que pretende que “só um observador proveniente duma cultura estranha teria o distanciamento necessário à objetividade da análise” (Costa, 2001: 146). Contudo foi sempre nosso entendimento, à luz de experiências anteriores, que é possível desenvolver uma investigação com a necessária imparcialidade desde que o investigador tenha sempre presente este facto. Esse “esforço de distanciamento científico através do qual se processa, como diz Pierre Bourdieu, o conhecimento das condições de conhecimento e a

objetivação da relação objetiva e subjetiva do investigador com o objeto” (Costa, 2001: 148) foi fundamental para o cabal apuramento dos dados recolhidos, já que houve sempre o cuidado de ocultar, quando possível, a dupla condição (de oficial de polícia e de académico) por forma a não gerar quaisquer constrangimentos nos entrevistados. Aos informantes privilegiados que já conheciam o investigador foi-lhes explicado que deviam tentar encarar o investigador somente na qualidade de doutorando e que não se sentissem constrangidos ou limitados na capacidade de resposta, sendo certo que, tal como defende Bell (2002), há sempre o perigo de o fator parcialidade se imiscuir nas entrevistas, em grande parte, devido ao fato de os entrevistadores serem humanos e não máquinas e de a sua maneira de ser poder influenciar os entrevistados. Os observadores participantes estão bem cientes dos riscos de serem parciais, até porque será difícil manter as suas opiniões e adotar um papel de observador objetivo se conhecer todos os membros do grupo ou organização. É necessário ter consciência dos riscos e fazer o máximo por eliminar preconceitos e ideias preconcebidas, sobretudo porque “a sociologia trata dos problemas da sociedade e a sociedade é formada por nós e pelos outros. Aquele que estuda e pensa a sociedade é ele próprio um dos seus membros” (Elias, 2008: 13).

Para além da pesquisa documental utilizei o inquérito por entrevista semidiretiva pois é, de facto, uma técnica com uma grande adaptabilidade e a mais adequada para delimitar sistemas de representações. Um entrevistador consegue explorar determinadas ideias, testar respostas, investigar motivos e sentimentos (Bell, 2002). A entrevista semidirectiva, ou semidirigida, “é certamente a mais utilizada em investigação social.

É semidiretiva no sentido em que não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. Geralmente, o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado” (Quivy et al., 1998: 192). Na verdade, a entrevista “é o instrumento mais adequado para delimitar os sistemas de representações, de valores, de normas veiculadas por um indivíduo” (Albarello et al., 1997: 89), a par das suas principais vantagens: o grau de profundidade dos elementos de análise recolhidos. A flexibilidade e a fraca diretividade do dispositivo que permite recolher testemunhos e as interpretações dos interlocutores, respeitando a sua linguagem e os seus quadros mentais (Quivy et al, 1998). Na entrevista semidiretiva o entrevistador conhece todos os temas sobre os quais tem de obter reações por parte do inquirido, mas a ordem e a forma como os irá introduzir são deixados ao seu critério, sendo apenas fixada uma orientação para o início da entrevista (Ghiglione et al., 2001). Assim, respondermos a duas exigências que podem parecer contraditórias. Por um lado, trata-se de permitirmos que o próprio entrevistado estruture o seu pensamento em torno do objeto perspetivado, e daí o aspeto parcialmente não diretivo. Por outro lado, a definição do objeto de estudo elimina do campo de interesse diversas considerações para as quais o entrevistado se deixa naturalmente arrastar, ao sabor do seu pensamento, e exige o aprofundamento de pontos que ele próprio não teria explicitado, e daí, o aspeto parcialmente diretivo das intervenções do entrevistador (Albarello et al., 1997).

No plano dos inquéritos por entrevista definimos como essencial recorrer a informantes privilegiados, a saber:

magistrados judiciais e do ministério público, advogados, órgãos de polícia criminal, assistentes sociais, psicólogos, técnicos das casas-abrigo, sem olvidar os agressores e as vítimas. No caso das entrevistas enviadas aos informantes privilegiados através de contacto eletrónico optou-se por uma entrevista estruturada, ou seja, um conjunto de questões próximas do plano de intenções desenvolvido na entrevista semidiretiva (efetuada presencialmente) mas com menor margem de ação do entrevistado por forma a canaliza-lo no sentido de responder o mais objetivamente possível às questões que o investigador pretendia ver esclarecidas, por forma a podermos, mais facilmente, congregar e interpretar a globalidade dos dados obtidos.

3.3. Os agentes das políticas de segurança e o plano amostral

No presente capítulo desenvolvemos uma análise crítica descritiva dos protagonistas no domínio das políticas públicas de segurança em Portugal, seguindo-se uma incursão ao plano amostral. Esta descrição é fundamental para percebermos a complexidade e as atribuições das diversas estruturas que integram a rede que existe atualmente (a par das já enunciadas aquando da abordagem das políticas públicas de segurança em Portugal) para que, numa fase posterior, possamos tratar das instituições que estão especialmente vocacionadas para o combate e prevenção do crime de violência doméstica, demonstrando dessa forma o porquê pela opção da amostra selecionada.

Para prosseguir os fins inerentes à função de segurança interna, o estado dispõe de forças de segurança (GNR, PSP e PM) e de serviços de segurança (PJ, SIS e SEF). Nos termos da

lei de segurança interna, as forças e os serviços de segurança são organismos públicos que estão exclusivamente ao serviço do povo português, são apartidários e concorrem para garantir a segurança interna (n.º 1 do art.º 25.º da LSI). Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo e diploma exercem funções de segurança interna a GNR, a PSP, a PJ, o SEF e o SIS. Exercem ainda funções de segurança os órgãos da autoridade marítima nacional e os órgãos do sistema da autoridade aeronáutica.

A distinção entre força e serviço de segurança é necessária, já que essa diferenciação define, em consequência, o tipo de cultura organizacional de cada instituição. No entanto, no caso da PSP, existe uma notória dificuldade em encontrar uma identidade própria já que apesar de ser uma força de segurança, assume-se como uma polícia de natureza civil, caso único em Portugal que tem gerado alguma discussão em diversos fóruns relativamente àquilo que se pretende de uma força policial com os contornos da PSP. As forças de segurança são pois “organismos policiais armados e uniformizados, integrados por pessoal com estatuto militar (GNR), com estatuto militarizado (PM), ou com estatuto civil (PSP), mas sempre com estrutura organizativa caracterizada pela obediência à hierarquia de comando em todos os níveis. Os serviços de segurança são organismos públicos, integrados por agentes com estatuto análogo ao do pessoal da Administração Pública, hierarquicamente estruturados e institucionalmente vocacionados para o desempenho de atribuições específicas de natureza policial (PJ e SEF) ou no domínio das informações” (Dias, 2006: 26).

De entre as características de uma força de segurança a mais decisiva e fundamental é a submissão do pessoal a um estrito enquadramento hierárquico que se exprime num princípio de

comando, que não de simples chefia ou direção administrativa, como acontece nos serviços de segurança. A hierarquia, segundo o princípio da chefia, pressupõe que os diferentes escalões com atribuições comuns e competências diferenciadas se liguem por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direção e ao subalterno o dever de obediência. No caso do princípio de comando, o vínculo jurídico assume traços mais abrangentes, significativos e intensos. Um subordinado encontra-se vinculado juridicamente por uma relação de subordinado a todas as categorias que lhe são superiores. Tal não acontece com os serviços em que a subordinação se faz sentir em relação às chefias e não às categorias. Além disso, os fins das forças de segurança pressupõem a necessidade de estruturas que permitem um emprego organizado e coletivo dos meios de violência legal, o que determina uma organização com dispositivos militares. Já o mesmo não acontece com os serviços (ESP, 1994). Vejamos então, de forma sumária mas elucidativa, as especificidades de cada uma destas instituições.

A PSP depende do membro do governo responsável pela área da administração interna, a sua organização é única para todo o território nacional e está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública. Constituem atribuições da PSP, entre outras, garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; garantir a ordem e a tranquilidade públicas e

a segurança e a proteção das pessoas e dos bens; prevenir a criminalidade em geral; licenciar, controlar e fiscalizar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, licenciar, controlar e fiscalizar as atividades de segurança privada e respetiva formação; garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante; e assegurar o ponto de contacto permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto.

A PSP é, pois, uma força de segurança armada e uniformizada, constituída essencialmente por pessoal com estatuto de polícia civil, dependente do ministro da Administração Interna. No início de 2011, segundo o Plano de Atividades de 2012, a PSP tinha um efetivo de 23.945 profissionais (pessoal com funções policiais e não policiais). No entanto o mapa de pessoal previsto era de 24.718 em 2011 e de 24.557 em 2012, distribuídos pela direção nacional, 2 comandos regionais (Açores e Madeira), 2 comandos metropolitanos (Lisboa e Porto), 16 comandos distritais, e cerca de 250 divisões e esquadras policiais, cobrindo o respetivo dispositivo as zonas urbanas do território nacional do continente e das regiões autónomas. Dispõe ainda da Unidade Especial de Polícia que integra 5 Subunidades Operacionais, a saber: Corpo de Intervenção, Grupo de Operações Especiais, Corpo de Segurança Pessoal, Grupo Operacional Cinotécnico e Centro de Inativação de Engenhos Explosivos e Subsolo. Os seus profissionais são formados em

dois estabelecimentos de ensino: a Escola Prática de Polícia (que forma os Agentes e Chefes da PSP) e o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (onde decorre o ciclo de estudos de mestrado integrado em ciências policiais no âmbito do curso de formação de Oficiais de Polícia, a par de ciclos de estudos abertos à comunidade). Tem atribuições policiais de carácter geral nos domínios da manutenção da ordem e tranquilidade públicas, da prevenção da criminalidade, da defesa da legalidade e da proteção e socorro das pessoas, cabendo-lhe, cumulativamente, funções no domínio da coadjuvação das autoridades judiciais, decorrentes da sua qualificação como órgão de polícia criminal (Dias, 2006) a que acrescem as competências em matéria de fiscalização e licenciamento de armas, explosivos e segurança privada, bem como a segurança aeroportuária.

Nos termos da lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro, que aprova a orgânica da GNR, 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 Guarda tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional. Segundo o Plano de Atividades da GNR – 2013, em julho de 2012 existiam 23889 funcionários naquela instituição, apesar de o quadro de pessoal aprovado legalmente prever a existência de 26.145 (entre pessoal militar e pessoal civil, onde se incluem 924 vigilantes florestais e 403 guardas florestais). Segundo a sua lei orgânica a GNR depende do membro do governo responsável pela área da administração interna. No entanto 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. A GNR integra as seguintes unidades: o comando-geral; os comandos territoriais; a unidade de controlo costeiro, a unidade de ação fiscal e a unidade nacional de trânsito; a unidade de segurança e honras de Estado; e a unidade de intervenção. A GNR pode ainda constituir unidades para atuar fora do território nacional, que aliás tem acontecido regularmente. O estabelecimento de ensino da GNR é a Escola da Guarda, mas os Oficiais, por sua vez, são formados na Academia Militar do Exército, onde frequentam o curso de mestrado integrado em ciências militares. A GNR, que herdou a Guarda Fiscal e a Guarda Florestal, possui um efetivo distribuído por “cerca de 700 agrupamentos, destacamentos e postos, cobrindo o respetivo dispositivo todo o território nacional, com predominância nas zonas rurais. Tem atribuições policiais de caráter geral nos domínios da manutenção da ordem e tranquilidade públicas, da prevenção da criminalidade, da defesa da legalidade e da proteção e socorro das pessoas, cabendo-lhe, cumulativamente, importantes funções no domínio da coadjuvação das autoridades judiciais, decorrentes da sua qualificação como órgão de polícia criminal, e no âmbito da prestação de honras de Estado” (Dias, 2006: 27).

Vejamos agora a Polícia Marítima: o decreto-lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, procede à segunda alteração ao

decreto-lei n.º 248/95, de 21 de setembro, alterado pelo decreto-lei n.º 220/2005, de 23 de dezembro, que cria na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima a PM, e à primeira alteração ao decreto-lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece no âmbito do SAM, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional. A PM é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e à AMN, composta por militares da Armada e agentes militarizados. Ao pessoal da PM compete garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nas áreas de jurisdição do sistema de autoridade marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das atividades marítimas e a segurança e os direitos dos cidadãos. O pessoal da PM é considerado órgão de polícia criminal para efeitos de aplicação da legislação processual penal, sendo os inspetores, subinspetores e chefes considerados, no âmbito das suas competências, autoridades de polícia criminal. A Polícia Marítima é uma força de segurança armada e uniformizada, integrada no Sistema da Autoridade Marítima, dependente do ministro da defesa nacional, constituída por militares e agentes militarizados da Marinha. Possui um efetivo relativamente pequeno, que não ultrapassa o meio milhar de elementos, distribuídos por comando-geral, comandos regionais e comandos locais, que funcionam em articulação com os departamentos marítimos e as capitânias dos portos (Dias, 2006).

Após uma análise às três forças de segurança passemos agora aos serviços de segurança, abordando primeiramente a Polícia Judiciária. Nos termos da lei, este serviço de segurança é um corpo superior de polícia criminal organizado

hierarquicamente na dependência do ministro da Justiça. A PJ tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as ações de prevenção, detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes, prosseguindo as atribuições definidas na sua lei orgânica, nos termos da lei de organização da investigação criminal e da lei-quadro da política criminal. Compete ainda à PJ assegurar o funcionamento dos gabinetes da INTERPOL e EUROPOL para os efeitos da sua própria missão e para partilha de informação. Este serviço de segurança compreende a direção nacional; as unidades nacionais; as unidades territoriais; as unidades regionais; as unidades locais; as unidades de apoio à investigação e as unidades de suporte. A direção nacional da PJ, por sua vez, compreende a Escola de Polícia Judiciária; a Unidade de Prevenção e Apoio Tecnológico; a Unidade de Informação Financeira e a Unidade de Planeamento, Assessoria Técnica e Documentação. Existem ainda as seguintes unidades nacionais: a Unidade Nacional Contra-Terrorismo; a Unidade Nacional de Combate à Corrupção; e a Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes; e as seguintes unidades de apoio à investigação: a Unidade de Informação de Investigação Criminal; a Unidade de Cooperação Internacional; o Laboratório de Polícia Científica; e a Unidade de Telecomunicações e Informática. A PJ é, pois, um organismo de polícia criminal e um serviço de segurança constituído por pessoal especializado na prevenção especial e na investigação da criminalidade, organizado na dependência do ministro da justiça. Possui um efetivo de cerca de 3000 elementos, incluindo pessoal de investigação, pessoal técnico de apoio à investigação criminal e pessoal de

apoio administrativo, distribuídos por Diretoria Nacional, 3 direções centrais, 4 diretorias e 9 departamentos de investigação criminal, cobrindo o respetivo dispositivo todo o território do continente e das regiões autónomas. Tem vastas atribuições policiais, em alguns casos exclusivas, nos domínios da prevenção especial da criminalidade, da investigação criminal e da coadjuvação das autoridades judiciárias (Dias, 2006).

Vejamus agora as especificidades do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. O decreto-lei n.º 240/2012 de 6 de novembro procede à terceira alteração ao decreto-lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, alterado pelos decretos-leis n.ºs 290-A/2001, de 17 de novembro, e 121/2008, de 11 de julho, que aprova a estrutura orgânica e as atribuições do SEF. Trata-se de um serviço de segurança organizado hierarquicamente na dependência do ministro da administração interna e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objetivos controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios. Enquanto órgão de polícia criminal, o SEF atua no processo, nos termos da lei processual penal, sob a direção e dependência funcional da autoridade judiciária competente.

São atribuições do SEF no plano interno, entre outras competências, vigiar e fiscalizar nos postos de fronteira, incluindo a zona internacional dos portos e aeroportos, a circulação de pessoas; impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves que provenham de portos ou aeroportos de risco sob o aspeto sanitário, sem prévio assentimento das competentes autoridades sanitárias; proceder ao controlo

da circulação de pessoas nos postos de fronteira, impedindo a entrada ou saída do território nacional de pessoas que não satisfaçam os requisitos legais exigíveis para o efeito; autorizar e verificar a entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves; controlar e fiscalizar a permanência e atividades dos estrangeiros em todo o território nacional; proceder à investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, bem como investigar outros com ele conexos; conceder em território nacional vistos, prorrogações de permanência, autorizações de residência, bem como documentos de viagem; instaurar, instruir e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional e dar execução às decisões de expulsão administrativas e judiciais, bem como acionar, instruir e decidir os processos de readmissão e assegurar a sua execução; efetuar escoltas de cidadãos objeto de medidas de afastamento; decidir sobre a aceitação da análise dos pedidos de asilo e proceder à instrução dos processos de concessão, de determinação do estado responsável pela análise dos respectivos pedidos e da transferência dos candidatos entre os estados membros da União Europeia; analisar e dar parecer sobre os pedidos de concessão de estatutos de igualdade formulados pelos cidadãos estrangeiros abrangidos por convenções internacionais; assegurar a gestão e a comunicação de dados relativos à parte nacional do sistema de informação Schengen e de outros sistemas de informação comuns aos estados membros da União Europeia no âmbito do controlo da circulação de pessoas; assegurar o cumprimento das atribuições previstas na legislação sobre a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional; assegurar as relações de cooperação com todos os órgãos e serviços do estado,

nomeadamente com os demais serviços e forças de segurança, bem como com organizações não-governamentais legalmente reconhecidas. O SEF é, assim, um organismo de polícia de imigração, constituído por pessoal especializado no controlo da entrada, permanência, residência e atividades de estrangeiros em território nacional, organizado na dependência do ministro da administração interna. Possui um efetivo na ordem dos 600 elementos, distribuídos por Diretoria Geral, 5 Direções Centrais, 6 Direções Regionais, Delegações Regionais, postos de fronteira, postos mistos de fronteiras e postos de tráfego internacional, cobrindo o respetivo dispositivo todo o território do continente e das regiões autónomas (Dias, 2006).

Passemos agora à análise dos sistemas de informações em Portugal. A lei n.º 9/2007 de 19 de fevereiro estabelece a orgânica do secretário-geral do sistema de informações da República portuguesa, do serviço de informações estratégicas de defesa e do serviço de informações de segurança. Nos termos do artigo 33.º da lei 9/2007 de 19 de fevereiro, cabe ao SIS no âmbito das suas atribuições específicas, promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas, devendo, nomeadamente, acionar os meios técnicos e humanos de que tenha sido dotado para a produção de informações, desenvolvendo a sua atividade de acordo com as orientações fixadas pelo primeiro-ministro e no âmbito das instruções e diretivas dimanadas do secretário-geral; elaborar os estudos e preparar os documentos que lhe forem determinados; difundir as informações produzidas às entidades que lhe forem indicadas; comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da ação penal os factos configuráveis

como ilícitos criminais; comunicar às entidades competentes as notícias e informações de que tenha conhecimento e respeitantes à segurança interna. O SIS é, pois, um organismo especializado na pesquisa, análise e produção de informações com interesse para a segurança interna, organizado na dependência do Primeiro-Ministro. Possui um efetivo de cerca de três centenas de elementos, distribuídos pelos serviços centrais e por quatro delegações regionais. Ao contrário das demais forças e serviços que integram o sistema nacional de segurança interna, não pode exercer poderes ou desenvolver atividades da competência dos organismos policiais, sendo-lhe expressamente vedado instruir processos penais ou proceder à detenção de pessoas. Exerce as suas atribuições em todo o território nacional, sendo-lhe devida colaboração por parte das forças e serviços policiais, que estão legalmente obrigados a comunicar-lhe as notícias e demais elementos de que tenham conhecimento, relacionados com atividades de subversão, sabotagem, terrorismo, espionagem ou quaisquer atos que possam alterar ou destruir o Estado de direito estabelecido (Dias, 2006).

No seguimento da abordagem ao SIS importa, por fim, realçar o seu papel à luz do sistema de informações da República portuguesa no quadro da segurança interna, com uma introdução às competências do SIED. O **SIRP** está regulado pela lei n.º 30/84, de 5 de Setembro, com a alteração dada pela lei orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, e pela já referida lei n.º 9/2007 de 19 de fevereiro; sendo uma estrutura orgânica de serviços públicos que tem por incumbência a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna. O SIRP é constituído por um órgão de condução superior, inspeção e coordenação que é o

seu secretário-geral; dois serviços de informações de natureza operacional: SIED e SIS; dois órgãos de fiscalização, de emissão externa: o conselho de fiscalização do SIRP eleito pela assembleia da República e a comissão de fiscalização de dados do SIRP nomeada pelo procurador-geral da República (Ferreira, 2007). O SIED é um serviço público integrado no SIRP, que depende diretamente do primeiro-ministro e é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do estado português.

Por último, importa destacar que o sistema de autoridade marítima está estruturado de acordo com o decreto-lei n.º 43/2003 e o decreto-lei n.º 44/2002, ambos de 2 de março. Entende-se por SAM o quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima, ou seja, poder público a exercer nos espaços marítimos sob a soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos atos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional. Exercem o poder de autoridade marítima as seguintes entidades: autoridade marítima nacional, PM, GNR, PSP, PJ, SEF, Inspeção-Geral das Pescas, Instituto da Água, Instituto Marítimo-Portuário, Autoridades portuárias e Direção-Geral da Saúde.

Por outro lado, o sistema de autoridade aeronáutica encontra-se regulado no decreto-lei n.º 133/98 de 15 de maio,

alterado pelo decreto-lei n.º 145/2002, de 21 de maio, que aprovou os estatutos do Instituto Nacional de Aviação Civil, instituto público integrado na administração indireta do estado. É uma pessoa coletiva de direito público que tem por finalidade supervisionar, regulamentar e inspecionar o setor da aviação civil, funcionando sob a tutela do ministro da Economia e do Emprego. O INAC exerce as suas competências em todo o território nacional e no espaço aéreo sujeito a jurisdição do Estado português, tendo como atribuições, entre outras, assessorar o Governo na definição das políticas para a aviação civil, promover a segurança aeronáutica, participar nos sistemas nacionais de coordenação civil e militar em matéria de utilização do espaço aéreo, de busca e salvamento, de proteção civil, de planeamento civil de emergência e de segurança interna, bem como cooperar com a entidade responsável pela prevenção e investigação de acidentes e incidentes com aeronaves civis.

A PSP e a GNR são, contudo, as duas forças de segurança com maior contacto direto com a realidade da violência doméstica, em estreita articulação com os restantes parceiros da rede de respostas cada vez mais alargada. Nestas duas forças existiam em 2012 um total de quase mil efetivos com responsabilidades específicas no âmbito da VD (369 na GNR e 594 na PSP). Na GNR existiam 23 NIAVE e 271 equipas de investigação e inquérito e na PSP existiam 489 elementos afetos às EPAV e 105 às equipas especiais VD (investigação criminal). Cerca de 63% dos postos e esquadras da GNR e PSP, com competência territorial, dispunham de uma sala de atendimento a vítimas. No ano de 2012 as forças de segurança realizaram ações de formação a nível interno onde a temática da VD foi diretamente abordada, implicando um total de 634 formandos (DGAI, 2013).

Contudo, em face ao universo de agentes envolvidos nas políticas públicas de segurança, tivemos de fazer opções e definir critérios, pois sabemos que é “muito raro podermos estudar exaustivamente uma população, ou seja, inquirir todos os seus membros: seria de tal forma longo e dispendioso que se tornaria praticamente impossível. É, aliás, inútil, pois, inquirindo um número restrito de pessoas, com a condição de que estas tenham sido corretamente escolhidas, é possível obter as mesmas informações, com uma certa margem de erro, erro calculável, que podemos tornar suficientemente pequeno” (Ghiglione et al., 2001: 29). Na verdade, “quando utilizamos métodos não estandardizados, entrevistas não diretivas ou entrevistas estruturadas, é inútil inquirir um grande número de pessoas. A lentidão da análise torna difícil a exploração sistemática de um número importante de entrevistas. Aliás, a experiência mostra que, para temas habitualmente tratados através destes métodos, é raro vermos surgir novas informações após a vigésima ou trigésima entrevista” (Ghiglione et al., 2001: 54).

A seleção desta unidade – operadores que trabalham de perto com o objeto empírico e agressores/vítimas – não foi inocente. Em princípio o que caracteriza os sociólogos é, como ensinam Quivy e Campenhoudt (1998), estudarem os conjuntos sociais enquanto totalidades diferentes da soma das suas partes. São os comportamentos de conjunto que lhes interessam em primeiro lugar, as suas estruturas e os sistemas de relações sociais que os fazem funcionar e mudar, e não apenas os comportamentos, por si próprios, das unidades que os constituem. Porém, mesmo neste tipo de investigações especificamente sociológicas, as informações úteis, muitas vezes, só podem ser obtidas junto dos elementos que constituem o conjunto. Ao abordarmos juizes, procuradores, polícias, assistentes sociais,

psicólogos, técnicos das casas de abrigo, vítimas e agressores conseguimos, de forma integrada, resultados mais fidedignos e que nos vão permitir extrair dados válidos para a consolidação do corpo da investigação. Para atingir esse desiderato foi fundamental recorrer aos designados informantes privilegiados, uma fonte de informação sobre outras pessoas, aspectos do contexto social em estudo e acontecimentos que nele se vão passando, escolhidos por terem lugares de preponderância na unidade social em estudo (Costa, 2001), ou seja, pessoas que, pela sua posição, ação ou responsabilidades, têm um bom conhecimento do problema. Essas testemunhas foram selecionadas tendo em consideração que pertencem ao público sobre que incide o estudo ou ser-lhe exteriores, mas muito relacionadas com esse público (Quivy e Campenhoudt, 1998).

Na presente investigação definimos *ab initio* que seria fundamental abordar toda a rede alargada de intervenientes na problemática *sub judice* e que, por essa via, representariam uma mais-valia para uma visão consolidada do objeto de estudo. Para o cumprimento desse desiderato contactaram-se elementos das forças de segurança (PSP e GNR) que exercem funções especializadas na área da violência doméstica e na investigação criminal; vítimas institucionalizadas em casas-abrigo, vítimas que não foram alvo de quaisquer medidas de institucionalização, magistrados judiciais e do Ministério Público, advogados (com e sem especialização na área), coordenadores e técnicos dos dez núcleos distritais da atual rede nacional de núcleos de atendimento a vítimas de violência doméstica, agressores, diretores e diretores técnicos de casas-abrigo; técnicos superiores em funções na Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, sobretudo no núcleo de violência doméstica/violência de género; um professor de direito criminal, um oficial de

polícia que exerce funções de coordenação na área em análise na direção nacional da PSP, formandos numa ação de formação sobre violência doméstica; e técnicos da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima; de uma associação feminista (União de Mulheres Alternativa e Resposta); e da Associação de Mulheres contra a Violência.

Quadro 1: Objetivos Iniciais

Informantes privilegiados	
Informante	N.º de Informantes
Coordenadoras e estagiária NAV's	11
MIPP PSP Beja PSP Porto	07
BIC PSP	01
NIAVE GNR	03
Vítima de VD não institucionalizada	04
Vítima de VD institucionalizada	03
Magistrados do Ministério Público	03
Magistrados Judiciais	03
Advogados	03
Agressor de VD	02
Diretora Casa Abrigo (Moura, Vidigueira, Almada)	04
Núcleo VD/VG CIG Lisboa CIG Norte	02
Especialista Direito Penal	01
Técnicos Casa Abrigo	02
Oficial DNPPSP DO DPPP - Lisboa	01
Formandos Ação Formação sobre VD	21
AMCV	01
APAV	01
Total	73

Fonte: Inquéritos aplicados pelo investigador em 2012.

Este processo representou para o investigador, necessariamente, um esforço considerável no sentido de conseguir entrar em contacto com todos os potenciais informantes privilegiados, por forma a obter o máximo de retorno positivo. Foi um processo muito desgastante, sobretudo por se ter constatado que a maioria dos informantes contactados são chamados, com muita frequência, a dar contributos em outros estudos, o que dificultou a resposta imediata ao repto do investigador.

Os objetivos definidos foram cumpridos com uma taxa de retorno de 96%, já que não obtivemos resposta positiva somente da CIG-Norte, da APAV e da AMCV apesar de diversas insistências que ficaram registadas formalmente (quadro n.º 2), já que as respostas negativas ficaram na posse do investigador. Relativamente aos inquéritos enviados às coordenadoras dos núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica, a taxa de retorno foi de 100%, já que os 10 núcleos distritais, atualmente existentes, responderam prontamente ao apelo do investigador, o que enriqueceu sobremaneira a visão final dos resultados.

Quadro 2 : Objetivos Alcançados

Informantes Privilegiados	
Qualidade do Informante	N.º de Informantes
Coordenadoras e estagiária NAV's	11
MIPP PSP Beja PSP Porto	07
BIC PSP	01
NIAVE GNR	03
Vítima de VD não institucionalizada	04

Vítima de VD institucionalizada	03
Magistrados do Ministério Público	03
Magistrados Judiciais	03
Advogados	03
Agressor de VD	02
Diretora/Diretora Técnica Casa Abrigo (Moura, Vidigueira, Almada)	04
Núcleo VD/VG CIG Lisboa	01
Especialista Direito Penal	01
Técnicos Casa Abrigo	02
Oficial DNPS - DO - DPPP	01
Formandos Ação Formação sobre VD	21
Total	70

Fonte: Inquéritos 2012.

Dos 70 informantes contactados somente um deles não era de nacionalidade portuguesa, tratando-se de uma das vítimas institucionalizadas numa casa-abrigo, de origem romena, ex-companheira de um cidadão, supostamente agressor, também de nacionalidade romena.

Quadro 3: Nacionalidade

Informantes privilegiados	
Portuguesa	Romena
98,6%	1,4%

Fonte: Inquéritos 2012.

Quadro 4: Género

Informantes privilegiados	
Masculino	Feminino
38,6%	61,4%

Fonte: Inquéritos 2012.

O universo abordado é maioritariamente feminino atendendo que a totalidade dos coordenadores dos núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica, dos técnicos das casas-abrigo, dos magistrados e das vítimas são do sexo feminino.

Quadro 5: Género Masculino

Informantes privilegiados				
Agressores	GNR	PSP	Advogados	Especialista Direito Penal
02	13	10	01	01

Fonte: Inquéritos 2012.

A maior percentagem de informantes privilegiados do género masculino pertence às forças de segurança. Já os informantes do género feminino são compostos sobretudo pelas técnicas dos núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica e pelas vítimas, seguindo-se as magistradas, as técnicas das casas-abrigo e as agentes das forças de segurança.

Quadro 6: Género Feminino

Informantes privilegiados						
Vítimas	Técnicas NAV's	Magistradas	Técnicas Casas Abrigo	Advogadas	Forças de Segurança	Técnica CIG
07	15	06	06	02	06	01

Fonte: Inquéritos 2012.

Quadro 7: Distribuição etária

Informantes privilegiados		
Género/Idades	Masculino	Feminino
Até 25	----	02
26-35	----	18
36-45	11	08
46-55	01	06
+55	02	01
Desconhecido	13	08
Total	27	43

Fonte: Inquéritos 2012.

Os informantes privilegiados do género masculino têm idades superiores a 35 anos. Já no género feminino encontrámos profissionais ainda muito jovens já que cerca de 50% das inquiridas têm uma idade inferior a 35 anos de idade. Esse cenário deve-se sobretudo ao facto de termos, neste momento, pessoas muito jovens a exercer as funções de coordenação e

assessoria nos diversos núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica disseminados por todo o país, a par da juventude verificada de igual forma na magistratura, nas vítimas e nas técnicas das casas abrigo.

Quadro 8: Distribuição etária

Género feminino (-35 anos)			
Vítimas	Técnicas NAV's	Técnicas Casas Abrigo	Magistradas
04	09	04	03

Fonte: Inquéritos 2012.

Quadro 9: Habilitações Literárias

Informantes privilegiados					
Até 4.º ano	5.º-9.º ano	10.º-12.º ano	Licenciatura	Mestrado	Doutoramento
02	04	13	24	05	01

Fonte: Inquéritos 2012.

Uma percentagem significativa dos inquiridos é titular de formação superior, algo que começa a ser cada vez mais comum nos diversos universos profissionais abordados, exceto na amostra das vítimas cujas habilitações não ultrapassavam o 12.º ano de escolaridade. Apesar de o crime de violência doméstica ser um ilícito jurídico-penal transversal às diversas classes

sociais, no presente estudo confirma-se que, em localidades de menor dimensão, em matéria de vítimas de VD, sobressaem sobretudo as pessoas mais desfavorecidas e com menores habilitações literárias.

As três grandes áreas de formação dos profissionais com formação superior centram-se essencialmente no domínio do direito, da psicologia e do serviço Social, o que é compreensível atendendo que foi fundamental inquirir magistrados e advogados (todos licenciados em direito) e as diretoras e técnicas das casas-abrigo e dos núcleos distritais de atendimento a vítimas (diplomadas em psicologia, serviço social ou sociologia). Este aspeto, parecendo despidendo, é no nosso entendimento relevante na medida em que nos permite tirar algumas ilações das diferentes mundivisões e perspetivas em relação à problemática estudada: podemos assim falar de uma visão mais centrada na lei, mais legalista e que privilegia o cumprimento da letra dos códigos; e uma segunda visão mais centrada na pessoa e nas questões sociais.

Quadro 10 - Formação Superior - Áreas Científicas

Informantes						
Direito	Psicologia	Serviço Social	Ciências Policiais	Educação Física	Proteção Civil	Sociologia
09	09	08	01	01	01	01

Fonte: Inquéritos 2012.

Quadro 11: Habilitações Literárias das Vítimas

Até 4.º ano	5.º - 9.º ano	10.º - 12.º ano
01	03	03

Fonte: Inquéritos 2012.

A dispersão geográfica dos diversos informantes privilegiados é uma evidência e um fator enriquecedor do presente estudo, pois permite uma visão macro:

Quadro 12: Distrito Profissional

Informantes privilegiados	
Distrito	N.º Informantes
Beja	50
Lisboa	03
Porto	01
Setúbal	01
Portalegre	01
Viseu	01
Aveiro	01
Castelo Branco	01
Viana do Castelo	01
Bragança	01
Évora	01
Leiria	01
Guarda	01
Desempregados	06
Total	70

Fonte: Inquéritos 2012.

É certo que a maioria dos informantes reside no distrito de Beja, atendendo que a investigação colheu muitos subsídios desta área geográfica, onde foi possível privilegiar o contacto pessoal e individualizado. No entanto foi possível, de igual forma, recolher um conjunto de informação importante (e que representou uma mais-valia no contexto final) de grande parte dos distritos de Portugal continental. Essa riqueza é potenciada pelo facto de se tratarem informantes com acesso à rede de apoio a vítimas de violência doméstica que neste momento está implementada nos diversos distritos.

Quadro 13: Carreira Profissional

Informantes Privilegiados	
Profissão	Informantes
Força de Segurança GNR	17
Força de Segurança PSP	13
Assistente Social	10
Psicóloga	09
Magistrada Judicial	03
Magistrada Ministério Público	03
Advogado	03
Sociólogo	01
Professor Universitário	01
Diretora Casa Abrigo	02
Técnica Auxiliar	01
Operadora de Comunicações	01
Desempregados	06
Total	70

Fonte: Inquéritos 2012.

Com o quadro n.º 13 pretendemos apresentar a panóplia de atividades dos profissionais que foram alvo da presente investigação. Os desempregados são sobretudo vítimas que, aquando da aplicação das entrevistas, ainda não tinham encontrado um novo rumo profissional. No plano da magistratura tentou-se encontrar um equilíbrio entre a magistratura do ministério público e a magistratura judicial. Daí o facto de termos três informantes oriundos de cada magistratura (três procuradores adjuntos e três juizes de direito). Nas forças de segurança também se procurou esse equilíbrio, resultando num total de 30 informantes (13 da PSP e 17 da GNR). A área da psicologia e do serviço social apresenta, como já referimos, uma predominância significativa devido ao importante conjunto de informantes privilegiados que no momento das entrevistas exerciam funções nas casas-abrigo e nos núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica.

O quadro n.º 14 demonstra que 80% dos informantes privilegiados tem menos de 10 anos de experiência de trabalho com a realidade da violência doméstica; e 42,5% tem menos de 5 anos de experiência. Não é de estranhar estes números já que só muito recentemente se deu início à dinâmica, quer política e normativa, quer social e institucional, que conduziu ao cenário que atualmente encontramos no domínio da rede de combate e prevenção da violência doméstica.

Quadro 14: Experiência Profissional com VD

Informantes		
N.º anos de experiência profissional /n.º de informantes	Experiência profissional geral	Experiência de trabalho com VD
Inferior a 5 anos	11	17

6 - 10	09	15
11 - 15	08	03
16 - 20	07	-----
21 - 25	02	03
26 - 30	02	01
+ 30	01	01
Não se aplica (vítimas e agressores)	09	09
Desconhece-se	21	21
Total	70	70

Fonte: Inquéritos 2012.

Quadro 15. Pertinência funcional para a investigação

Informantes	
Qualidade do Informante	N.º de Informantes
Técnicos Coordenadores NAV's Distritais	10
Estagiária Profissional NAV Beja	01
Agentes MIPP PSP Beja	06
Agente BIC PSP Moura	01
Agente MIPP PSP Porto	01
Cabos NIAVE GNR Beja	03
Vítima de VD não institucionalizada	04
Vítima de VD institucionalizada	03
Procuradora-adjunta MP Moura	01
Procuradora-adjunta MP Beja	02
Juiz de Direito no Tribunal de Beja	03
Agressor de VD	02
Diretora/Diretora Técnica Casa Abrigo (Moura, Vidigueira, UMAR-Almada)	04

Técnica Superior Núcleo VD/VG CIG Lisboa	01
Professor Direito Penal	01
Advogado especializado em VD	01
Advogados “generalistas”	02
Psicóloga Casa Abrigo Moura	01
Assistente Social Casa Abrigo Moura	01
Oficial DNPSP – DO – DPPP – Lisboa	01
Formandos Ação Formação sobre VD	21
Total	70

Fonte: Inquéritos 2012.

A seleção dos informantes privilegiados assentou sobretudo na sua pertinência enquanto mais-valia para o enriquecimento da investigação. Assim, procurou-se auscultar todas as técnicas responsáveis pelos dez núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica, técnicas das casas-abrigo, vítimas institucionalizadas e não institucionalizadas, magistrados judiciais e do ministério público; advogados especializados na área em análise e advogados “generalistas”, agentes das forças de segurança (GNR e PSP) com especialização no atendimento a vítimas e investigação de crimes de violência doméstica, sem olvidar a visão dos agressores, a par de contributos mais isolados de alguns responsáveis na área (onde se inclui um Oficial que exerce funções na direção nacional da PSP e a coordenadora do Núcleo Violência Doméstica/Violência de Género na CIG, em Lisboa).

Quadro 16: Meio de contacto com os informantes

Modo de contacto	N.º de Informantes
Presencial/entrevista gravada	35
Envio Inquérito por correio eletrónico	13
Contactos telefónicos/eletrónicos (insistências de resposta)	50
Observação participante na qualidade de membro de júri de mestrado	01
Observação participante na qualidade de Formador em Ação de Formação de sobre violência doméstica	21
Total	70

Fonte: Inquéritos 2012.

Na abordagem aos informantes privilegiou-se o contacto pessoal, quer individualmente quer como, numa das ocasiões, gerando uma dinâmica de grupo. Foram entrevistados individualmente/presencialmente 50% dos inquiridos no universo de 70 informantes. Foi também possível, no âmbito de uma ação de formação sobre violência doméstica, gerar uma discussão grupal sobre diversas questões pertinentes que foram lançadas e registadas pelo investigador que, dessa forma, aplicou a observação-participante. De igual forma ocorreu, aquando de uma prova pública de mestrado em criminologia e investigação criminal – onde o signatário participou no júri na qualidade de orientador – tendo sido possível discutir (com um especialista em direito penal que integrava a presidência do júri) e registar diversos aspetos fundamentais para a consolidação dos resultados finais das entrevistas.

3.4. Preparação e execução das entrevistas

A abordagem inicial informal (e mais tarde formal) aos informantes e a consequente preparação das entrevistas foi uma das fases mais desgastantes da investigação. Na verdade, foi necessário o envio de cerca de cinquenta mensagens eletrônicas e de vinte contactos telefónicos (com insistências de resposta) sobretudo junto dos dez núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica. Esta necessidade do investigador deveu-se essencialmente à carga de trabalho atualmente existente nos diversos Núcleos e aos inúmeros pedidos de outras entidades e investigadores que se encontram pendentes nos NAV. No entanto, após muita insistência por parte do investigador e de uma enorme generosidade dos informantes, que acederam simpaticamente a colaborar no presente estudo, foi possível recolher o testemunho das coordenadoras distritais (consubstanciando 100% do universo).

No início da entrevista, para além das apresentações genéricas relacionadas com o entrevistador, foi explicado aos inquiridos o âmbito do presente instrumento de recolha de dados, informando inclusivamente a especialização, a instituição universitária, o tema, o orientador, os objetivos e as motivações que levaram a optar por este tema. Aquando da execução das entrevistas aos elementos policiais, privilegiou-se o local de trabalho, pois deve-se “utilizar esse lugar quando o tema do inquérito estiver efetivamente ligado à atividade profissional ou às condições de trabalho (Ghiglione et al., 2001: 160). No caso das vítimas privilegiou-se a sala do NAV do distrito de Beja. Os dois agressores entrevistados pediram que a entrevista ocorresse num espaço *não institucional*, mormente no interior de um espaço público (estabelecimento de restauração).

Foi solicitado aos inquiridos que, na medida do possível, tentassem expressar a sua verdadeira posição sobre os assuntos a abordar, sem constrangimentos, e que não encarassem a figura do entrevistador como pertencendo à organização policial, mas antes como um estudante universitário. Apesar de inicialmente ter sido difícil fazer destriça verificámos que, no decorrer da conversa, os inquiridos estavam cada vez mais soltos na forma como se expressavam e sentiam as questões. A tarefa foi menos simples para o investigador pois teve de se *despir do uniforme* e começar a agir e a pensar sem os esquemas mentais enraizados que constituem a sua forma de ver a instituição e a profissão policial, atitude essencial em ciência. Conforme ensina Giddens “estudar sociologia não pode ser simplesmente um processo rotineiro de acumulação de conhecimentos. Um sociólogo é alguém capaz de se libertar do quadro das suas circunstâncias pessoais e pensar as coisas num contexto mais abrangente. (...) implica, acima de tudo, abstrairmo-nos das rotinas familiares da vida quotidiana de maneira a poder olhá-las de forma diferente” (Giddens, 2009: 2), mantendo as distâncias relativamente às nossas perceções, a fim de podermos captar universos de pensamento muito afastados do nosso (Albarelllo et al., 1997). Tentei, desta forma, encontrar um ponto de equilíbrio entre a minha visão enquanto investigador e a visão do ponto de vista dos informantes, contudo, “embora a informação assim obtida, indiretamente, não se possa dispensar, é necessário ter permanentemente em conta que são sempre depoimentos elaborados através de sistemas de representações próprios do contexto social local e do lugar social específico dos indivíduos em causa” (Silva et al., 2001: 139). Assim, tive sempre enraizado no meu espírito que o inquérito por entrevista é uma

técnica altamente subjetiva, havendo por isso sempre o perigo de ser parcial (Bell, 2002) e que nas entrevistas o inquirido tem a tendência para dar uma imagem favorável ou normal de si próprio (Ghiglione et al., 2001), aspetos que estiveram muito presentes no decurso da aplicação dos inquéritos.

Na execução das entrevistas procurei ainda utilizar uma linguagem acessível, moldando-me ao perfil do inquirido e ajustada à medida que a entrevista se ia desenvolvendo; os entrevistados foram também estimulados para o tema da entrevista e motivados a responder (Ghiglione e Matalon, 2001). As entrevistas realizaram-se, por norma, no local de trabalho dos informantes, tendo o investigador se deslocado até ao mesmo após uma carta de apresentação e um contacto telefónico de confirmação. No caso das vítimas e dos agressores privilegiou-se as casas-abrigo, espaços discretos ou sem quaisquer ligações aos operadores da justiça e segurança. Privilegiou-se o horário de serviço e escolheu-se um espaço calmo, silencioso e isolado, na perspetiva de não haver quaisquer prejuízos pessoais e garantias de que não ia ser perturbado durante a entrevista. Tivemos a preocupação em dar as seguintes garantias aos entrevistados: oportunidade de permanecerem anónimos; toda a informação seria tratada com o máximo de confidencialidade; as afirmações poderiam ser verificadas logo que houvesse uma primeira versão do trabalho escrito; quem desejasse receberia uma cópia e foi explicado que o trabalho final seria benéfico para eles (Bell, 2002). A ordem pela qual as questões foram colocadas foi fundamental para que as pessoas inquiridas pudessem familiarizar-se e consolidar a sua visão sobre o tema abordado, na medida em que, eventualmente, até aquele

momento, ainda não tinham sido alvo de qualquer reflexão pessoal (Ghiglione et al, 2001).

Relativamente à estrutura importa destacar que o investigador entendeu ser fundamental delinear um esqueleto que correspondesse aos objetivos do presente estudo com base em quatro grandes grupos de questões, a saber: a) dados pessoais do inquirido; b) dimensão material da lei; c) respostas institucionais/formais; d) e dimensão simbólica da lei.

Por fim, importa referir que, para facilitar o tratamento dos dados, foi “indispensável gravar a entrevista. (...). É claro que a gravação está subordinada à autorização prévia dos interlocutores. Mas esta é geralmente dada sem reticências quando os objetivos da entrevista são claramente apresentados e o entrevistador se compromete, primeiro, a respeitar o seu anonimato, segundo, a conservar ele próprio as fitas magnéticas e, terceiro, a apagar as gravações logo que tenham sido analisadas” (Quivy et al., 1998: 76). Após a execução das entrevistas, que ficaram devidamente registadas em suporte magnético, após vontade expressa dos entrevistados, tive que as transcrever integral e diariamente para depois poder passar à fase de tratamento. Foi um processo moroso que implicou escutar diversas vezes as gravações, de forma exaustiva, para que a transcrição fosse rigorosa. Mas, porque houve um compromisso junto dos inquiridos, em como seria respeitado o anonimato dos mesmos, considerei que não devia juntar as entrevistas como anexo do estudo, sendo certo que o investigador entregou, juntamente, com a dissertação, uma versão disponível em suporte digital, onde constam as entrevistas. Nas mesmas poder-se-á confirmar que houve o cuidado em registar a data, hora, local e dados do informante.

3.5. Redução e tratamento dos dados

Este momento foi fundamental para a consolidação das respostas às questões de partida. Para o cumprimento desse desiderato foi essencial recorrer à análise de conteúdo que “é hoje uma das técnicas mais comuns na investigação empírica realizada pelas diferentes ciências humanas e sociais” (Vala, 2001: 101). Em investigação social as entrevistas estão sempre associadas a um método de análise de conteúdo. Durante as entrevistas trata-se, de facto, de fazer aparecer o máximo possível de elementos pertinentes e úteis, que servirão de base de trabalho para uma análise sistemática de conteúdo que corresponda às exigências de explicitação, de estabilidade e de intersubjetividade dos processos (Quivy et al, 1998), já que tudo o que é dito ou escrito é suscetível de ser submetido a uma análise de conteúdo (Bardin, 2000), daí a pertinência da aplicação desta técnica no presente estudo.

De facto, o lugar ocupado pela análise de conteúdo na investigação social é cada vez maior, pois oferece a possibilidade de tratar de forma metódica informações e testemunhos que apresentam um certo grau de complexidade (Quivy et al., 1998). Vejamos, nessa medida, algumas possíveis abordagens ao conceito de análise de conteúdo: “Berelson (1952) definiu a análise de conteúdo como uma técnica de investigação que permite a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação. Adotando esta mesma definição, Cartwright (1953) alarga o âmbito da análise de conteúdo na medida em que propõe a sua extensão a todo o comportamento simbólico. Trinta anos depois, Krippendorff (1980) definiu análise de conteúdo como uma técnica de investigação que

permite fazer inferências, válidas e replicáveis dos dados para o seu contexto” (Vala, 2001: 103). Para Stone (1964) “por análise de conteúdo referem-se todos os procedimentos utilizados para especificar referentes, atitudes ou temas contidos numa mensagem ou num documento, determinando a sua frequência relativa” (Ghiglione et al., 2001: 177). Ao proceder à análise de conteúdo de um texto, um documento, uma entrevista ou qualquer outro material, o investigador formula uma série de perguntas que podemos sistematizar da seguinte forma: com que frequência ocorrem determinados objetos; quais as características que são associadas aos diferentes objetos; e qual a estrutura de relações entre os objetos. Porém pressupõe o seguinte tipo de operações mínimas: delimitação dos objetivos e definição de um quadro de referência teórico orientador da pesquisa; constituição de um *corpus*; definição de categorias; definição de unidades de análise; e a quantificação (Vala, 2001: 108).

Assim, e porque a “análise de conteúdo pressupõe a definição de três tipos de unidades: unidade de registo, unidade de contexto, unidade de enumeração” (Vala, 2001: 114), submeti a informação recolhida, através do inquérito por entrevista, ao seguinte percurso metodológico: a) primeiramente transcrevi todas as entrevistas diariamente, culminando num total de cerca de trezentas páginas que se encontram na posse do investigador, juntamente com as gravações, e que, conforme já foi referido, não surgem em anexo na perspetiva de garantir o anonimato aos inquiridos conforme lhes foi assegurado, estando contudo disponíveis para uma eventual consulta. Acresce que foi entregue uma versão das entrevistas transcritas em suporte digital com a dissertação; b) leitura exaustiva do texto das entrevistas, retendo no *corpus*, com cores distintas, recortes

que considereei poderem ter alguma pertinência para a minha investigação; c) posteriormente agrupei os diversos fragmentos em categorias, procedendo ao agrupamento analógico de todas as frações que, no entendimento do investigador pareceram associar-se ou dissociar-se; d) com base nas categorias criadas, elaborei quadros sistematizadores de apoio à análise, onde foram tecidas subcategorias; e) por fim, passei à fase da interpretação.

Perante os objetivos a que me propus, optei pela análise estrutural das entrevistas. Na análise com carácter estrutural debruçamo-nos sobre o arranjo dos diferentes itens, tentando descobrir as constantes significativas nas suas relações (aparentes ou latentes) que organizam estes itens entre si (Bardin, 2000). A análise estrutural tem como objetivo, acima de tudo, “revelar os princípios que organizam os elementos do discurso, independentemente do próprio conteúdo destes elementos. As diferentes variantes da análise estrutural tentam, quer descobrir uma ordem oculta do funcionamento do discurso, quer elaborar um modelo operativo abstrato, construído pelo investigador, para estruturar o discurso e torná-lo inteligível” (Quivy e Campenhoudt, 1998: 229). A análise estrutural de conteúdo visa, assim, “permitir inferências sobre a organização do sistema de pensamento da fonte implicado no discurso que se pretende estudar” (Vala, 2001: 120). Permite ainda a análise das ideologias, dos sistemas de valores, das representações e das aspirações, bem como da sua transformação; o exame da lógica de funcionamento das organizações graças aos documentos que elas produzem; e a reconstituição de realidades passadas não materiais (mentalidades, sensibilidades, etc.) (Quivy e Campenhoudt, 1998).

4. DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA AO (RE)PENSAR A GOVERNANÇA

4.1. O inquérito nacional à vitimação

O CIES-IUL desenvolveu um projeto que culminou num inquérito nacional à vitimação em Portugal sob a coordenação científica de Almeida (2010) e com o financiamento do ministério da administração interna. Esse estudo surgiu inserido na linha de investigação III (modos de vida e políticas públicas) e os seus resultados foram dados a conhecer publicamente em março de 2010, tendo precipitado, mais tarde, o início do presente estudo, enquanto projeto inserido numa das linhas de investigação do CIES, que durou de 01.09.2011 até 30.09.2013, sob a designação de *Inquérito à Vitimação II*.

Para a concretização desse projeto foram definidos vários objetivos, mormente, entre outros, medir a vitimação da população portuguesa e o sentimento subjetivo de (in)segurança de forma sistematizada e cientificamente fundamentada; afastar a subjetividade de estudos parcelares; clarificar a relação entre a criminalidade participada às forças de segurança e a criminalidade real; avaliar o conhecimento e apreciação da população portuguesa relativamente às políticas de segurança; auxiliar a gestão dos recursos operacionais no terreno; e contribuir para a

melhoria da eficácia e eficiência policial (Almeida, 2010). Para o cumprimento desse conjunto de metas foi elaborado um instrumento científico de inquirição à vitimação, tendo sido aplicado um inquérito à escala do território português, a uma amostra representativa ao nível dos 308 municípios de Portugal continental e das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, durante um espaço temporal de sete meses (novembro de 2008 a junho de 2009). Foram aplicados 8729 inquéritos presenciais com 46 questões administradas por uma equipa de 32 inquiridores formados pelo ISCTE-IUL e com o apoio e o envolvimento dos extintos governos civis, bem como de instituições como a IGAI, GNR, PSP, PJ, DGAI, SEF e GCS.

Deste projeto, independentemente de algumas observações que se possam tecer relativamente à forma como foi desenvolvida a interpretação dos resultados e estruturadas algumas das conclusões, resultaram, ainda assim, determinadas ideias-chave que ganham especial pertinência na presente investigação doutoral e que, por essa via, justificam uma linha de continuidade no aprofundamento de parte dessa informação. De uma forma geral os números apresentados pelo relatório anual de segurança interna (criminalidade participada às instâncias formais) não encontram similitude nos dados apurados no inquérito. Por exemplo, o RASI apresenta a violência doméstica com um peso de 25% nos crimes contra as pessoas, e as injúrias e as difamações abrangem somente 9,2% do universo estatístico oficial; ao passo que o inquérito à vitimação do CIES apresenta a violência doméstica com um peso de apenas 6,1%, enquanto as injúrias e as difamações surgem com o peso de 53,1%. Estes dados não são de estranhar, já que aqui ganha particular expressão o conceito de cifras negras (cifras douradas

para os designados crimes de *colarinho branco*) enquanto desfazamento entre a criminalidade conhecida pelas instâncias formais e a criminalidade dita real, por motivos que, em parte, também são aprofundados na presente investigação.

Na verdade, tratando-se de crimes de natureza semipública ou particular (que carecem da iniciativa individual da vítima relativamente ao arranque do procedimento criminal), muitos destes ilícitos não chegam ao conhecimento das instituições policiais ou judiciais. Aliás, uma das conclusões do inquérito revela que 87% dos inquiridos vítimas de insultos/injúrias (também adjetivadas como *bagatelas penais*) não reportou a ocorrência criminal às forças de segurança. No entanto, nos últimos seis meses em relação à data da aplicação do inquérito, os inquiridos foram vítimas sobretudo de três tipos de crimes: furto por carteirista, furto no seu estabelecimento comercial; e roubo de telemóvel.

Outro aspeto importante a extrair das conclusões está relacionado com a forma como as pessoas percecionam a segurança em Portugal. Se é verdade que 70,5% da amostra de inquiridos sente-se seguro na zona onde reside, também é verdade, por outro lado, que 56,6% sente-se insegura ou muito insegura em Portugal, o que nos conduz ao conceito de sentimento subjetivo de (in)segurança. Esta realidade (representação do lar enquanto zona segura e caracterização do país como inseguro) deve-se sobretudo, como sabemos, à construção mental que as pessoas vão desenvolvendo através daquilo que são os *inputs* que lhes chegam das mais diversas formas (relatos das pessoas próximas, órgãos de comunicação social, crimes ocorridos em outros pontos do país, internet, etc.). Essas vivências que nos chegam ao conhecimento vão moldando o nosso imaginário e gerando

uma representação relativamente à configuração dos conceitos de espaço seguro e inseguro. O seu carater subjetivo agrava-se quando sabemos que essa representação, grande parte das vezes, não encontra similitude com a realidade, facto visível em estudos cujo enfoque se centra no universo da geografia do medo em contraponto com a geografia do crime. Ou seja, a distribuição da criminalidade real pelo espaço físico e aquilo que é a referenciação ou caracterização da geografia de um determinado território em função daquilo que são as representações e os medos das pessoas.

Esta representação da insegurança desfasada com aquilo que é a realidade gera uma reação natural que é a necessidade de apostar nos mecanismos de reforço do sentimento de segurança através da visibilidade policial. Em geral os inquiridos sentem que o aumento efetivo da segurança passa por mais repressão e por um maior número de polícias na rua, facto visível nas medidas propostas para a mudança no domínio das políticas públicas de segurança, já que, no entendimento dos inquiridos, é fundamental aumentar o controlo e fiscalizar a utilização de armas, aumentar o número de ações policiais e o patrulhamento auto e recuperar os espaços degradados.

No seguimento desse inquérito surge a presente investigação no sentido de complementar a informação existente, sobretudo em dois grandes polos de discussão: em primeiro lugar a eventual descrença no funcionamento do sistema policial e judicial e das opções no plano decisório político-securitário. A não participação das ocorrências criminais é disso uma evidência. Recordamos que 87% dos inquiridos (no âmbito do inquérito nacional à vitimação) não participou os crimes que foram vítimas às instâncias formais. E note-se que estamos a

falar de uma tipologia criminal cujo arranque depende da iniciativa das vítimas, invés de outras tipologias que, pela sua natureza, não carecem da ignição da tutela penal por parte das vítimas (como é o caso de furtos qualificados, roubos, violações, homicídios, etc., de natureza pública). Ou seja, tratando-se de crimes cuja relevância e dano social seja considerado menor, as vítimas furtam-se ao contacto com as instâncias formais. Importa descortinar o porquê através de um estudo de caso que, tendo a natureza pública (como é o crime de violência doméstica), ocorre, contudo, no espaço doméstico, fechado e pouco visível socialmente e, por essa via, na maioria dos casos, o arranque penal se deve à iniciativa das forças policiais, de vizinhos, amigos ou familiares. O segundo polo de discussão está relacionado com a representação do sentimento de insegurança, uma realidade muito subjetiva, visível no facto de 70,5% dos inquiridos sentir-se seguro na zona onde reside; apesar de 56,6% dos inquiridos se sentir inseguro ou muito inseguro em Portugal; e o entendimento generalizado de que a aposta, no plano das políticas de segurança, passa sobretudo, a par da prevenção situacional, pelo reforço da repressão e da visibilidade policial nas ruas: mais polícias, supostamente, significará mais segurança. Contudo, sabemos que isso não é suficiente e que existem outras variáveis não menos importantes como será seguramente o plano legislativo a par da prevenção social, de uma governança em rede e uma liderança inspiradora por parte daquele que exerce o papel de mediador.

4.2. A rede nacional de núcleos de atendimento a vítimas de violência

No II plano nacional contra a violência doméstica (2003-2006) foi previsto o incremento da rede nacional de casas de apoio para mulheres vítimas de violência doméstica de acordo com o estabelecido na lei n.º 107/99, de 3 de Agosto e decreto-lei n.º 323/2000, de 19 de Dezembro (II PNCVD, 2003). Nos termos do artigo 59.º da lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, cabe ao governo promover a criação, a instalação, a expansão e o apoio ao funcionamento da rede de casas de apoio a vítimas de violência doméstica, que integra as casas de abrigo, os centros de atendimento e os centros de atendimento especializado.

Os núcleos distritais de atendimento são serviços reconhecidos de atendimento a vítimas, funcionando com caráter de continuidade, assegurados pelas organizações de apoio à vítima e envolvendo técnicos de apoio devidamente habilitados, nos termos do art.º 75.º da lei n.º 112/2009, de 16 de setembro. Em Portugal, o sistema de respostas sociais na vertente de atendimento e acompanhamento às vítimas de violência doméstica, assenta numa distribuição desequilibrada, que se concentra sobretudo em algumas zonas do litoral e do centro do país. No sentido de corrigir essa assimetria, e prosseguir os objetivos de prevenção e combate à violência doméstica do governo, foi definida a necessidade de se implementar uma rede nacional de núcleos de atendimento a vítimas de violência doméstica, em todo o território nacional. A implementação desta rede nacional de núcleos, numa primeira fase, deverá ser constituída por, pelo menos, um núcleo de atendimento por distrito, preferencialmente localizado na sua sede, priorizando-se os distritos

onde não exista qualquer tipo de apoio/atendimento a estas situações (ofício 110/2006/EMCVD).

O modelo em construção e que está a ser adotado prevê que, para a criação de cada um dos núcleos de atendimento, seja celebrado um protocolo entre o ministério do trabalho e da solidariedade social, o governo civil do respetivo distrito (quando ainda existiam), a EMCVD, o centro distrital da segurança social respetivo e uma organização não-governamental que tenha vindo a desenvolver um trabalho com reconhecido mérito nesta área de intervenção social (ofício 110/2006/EMCVD), a par de outros outorgantes pertinentes em cada distrito, como as forças de segurança locais, os centros de saúde, os hospitais distritais, estabelecimentos de ensino superior, etc. Mais tarde, com a extinção dos governos civis, o cumprimento das obrigações resultantes dos protocolos celebrados por estas entidades relativos ao funcionamento dos núcleos de atendimento a vítimas de violência doméstica transitou para a secretaria-geral do ministério da administração interna, nos termos do artigo 37.º do decreto-lei n.º 114/2011, de 30 de novembro.

O tratamento diferenciado desta rede, no âmbito da presente investigação, não é inocente. Ele acontece pois é essa rede congregadora de dez distritos, que confere um espetro alargado à amostra, já que foram recolhidos contributos da totalidade dos técnicos superiores que atualmente exercem funções na rede nacional, o que foi fundamental para a consolidação daquilo que é a visão geral sobre a problemática em análise. Acresce que é em torno desses núcleos que surge uma malha alargada de respostas assente em protocolos institucionais, e onde passaram a interagir as forças de segurança, as

casas-abrigo, os hospitais, os centros de saúde, a cruz vermelha portuguesa, as universidades, os centros de emprego, os tribunais, etc. A obtenção da totalidade de testemunhos junto desta rede revelou-se, contudo, a tarefa mais desgastante no decurso do processo de recolha de dados, já que os núcleos distritais de atendimento a vítimas são diariamente interpelados com pedidos de natureza semelhante (sobretudo para efeitos académicos), o que exige ter, por parte dos técnicos, a possibilidade de dispensar algum tempo e discernimento para conseguir corresponder a todas as solicitações, o que nem sempre é possível. Por outro lado, a APAV, reconhecida associação portuguesa privada de apoio a vítimas, a quem também foi solicitado um contributo, respondeu, através de um assessor sénior, num *tom* cordial, que não havia qualquer disponibilidade, por falta de tempo, para colaborarem na presente investigação, conforme registo escrito que se encontra na nossa posse (mail da APAV de 21.01.2013).

Nos termos do plano de ação e regulamento interno do NAV do distrito de Beja, os núcleos de atendimento têm como objetivos responder de forma integrada aos casos de violência doméstica que a eles recorram, promovendo a articulação com a rede social e demais mecanismos e recursos que se mostrem adequados a uma intervenção eficaz (ofício n.º 110/2006/EMCVD), disponibilizar atendimento e acompanhamento jurídico e psicossocial a vítimas de violência doméstica que recorram ao NAV, efetuar o encaminhamento das vítimas para outros organismos e entidades com competência e responsabilidade na prevenção e proteção no âmbito da violência doméstica, sempre que necessário; desenvolver e valorizar as parcerias locais que permitam articular soluções de atendimento, acolhimento

e encaminhamento mais eficazes; dinamizar ações de sensibilização junto das escolas, etc.

No ano de 2014 a rede nacional conta com um total de dez núcleos nos distritos de Bragança, Viseu, Leiria, Viana do Castelo, Castelo Branco, Beja, Évora, Aveiro, Guarda e Portalegre. O primeiro protocolo a ser assinado foi o que constituiu o NAV do distrito de Bragança, tendo sido celebrado em 17 de dezembro de 2005. O mais recente foi a constituição do NAV do distrito de Portalegre assinado em 15 de janeiro de 2009. As ONG ou IPSS gestoras dos núcleos, nos termos dos protocolos por imperativo legal, são muito diversificadas: Associação Mulher Século XXI (Leiria), ASMAB (Bragança), Casa do Povo Abraveses (Viseu), Gabinete de Atendimento à Família (Viana do Castelo), Segurança Social – situação temporária (Castelo Branco), Associação Mulheres do Concelho de Moura – Associação Moura Salúquia (Beja), Santa Casa da Misericórdia (Évora), Cáritas (Aveiro), Centro de Formação, Assistência e Desenvolvimento (Guarda) e a Cruz Vermelha Portuguesa (Portalegre). Segundo a CIG, em 2008, num total de 8 núcleos existentes na altura, foram atendidas 757 situações de violência doméstica. Em 2009, num total de 10 núcleos (já com a rede completa destas estruturas de atendimento) foram atendidos 918 casos de VD. No ano de 2010 foram atendidos 925 vítimas e, no ano de 2011, 1064 vítimas de VD, o que significa um total de 4188 atendimentos a vítimas de violência doméstica de 2007 a 2011.

Os núcleos de atendimento a vítimas são complementados com as casas-abrigo previstas no artigo 60.º e seguintes da lei n.º 112/2009, de 16 de setembro. As casas-abrigo são as unidades residenciais destinadas a acolhimento temporário a vítimas, acompanhadas ou não de filhos menores e, nos casos em

que tal se justifique, promover, durante a permanência na casa de abrigo, aptidões pessoais, profissionais e sociais das vítimas, suscetíveis de evitarem eventuais situações de exclusão social e tendo em vista a sua efetiva reinserção social (art.º 60.º e 63.º da lei n.º 112/2009, de 16 de setembro). No distrito de Beja existem duas instituições com essas características: a casa-abrigo da Associação das Mulheres de Moura – Moura Salúquia e o Centro de Acolhimento casa-abrigo – Mão Amiga, sito na Vidigueira (valência inaugurada em 3 de março de 2000). De acordo com o decreto-lei n.º 323/2000 de 19 de dezembro, as casas-abrigo surgiram como uma necessidade, para que as vítimas de violência doméstica tivessem oportunidade de (re)integração na sociedade, oportunidade para (re)organizar as suas vidas e para que tivessem a paz e tranquilidade e se sentissem em segurança, longe do agressor.

Desta forma, com base num documento escrito, ficam definidas as obrigações de cada instituição neste âmbito. Existe pois uma responsabilização que vai para além daquilo que está previsto na legislação. Às forças de segurança, por exemplo, nos termos do teor vertido nos protocolos de colaboração, cabe acolher as vítimas de acordo com os procedimentos adaptados à sua especial vulnerabilidade, e encaminhar as que necessitem de apoio psicossocial para os núcleos de atendimento ou para a equipa de emergência social (protocolo de colaboração que cria o núcleo do distrito de Beja, 19 de março de 2008). Mas as boas práticas com as forças de segurança não ficam por aqui. Em 23 de abril de 2007 a Direção Nacional da PSP assinou de igual forma um protocolo de cooperação com a APAV no sentido de promover e reforçar a colaboração direta e recíproca entre as duas partes, definindo formas de contacto e de articulação entre

as estruturas da PSP e a rede nacional de gabinetes de apoio à vítima da APAV, estabelecimento de modelos de boas práticas no encaminhamento subsequente ao atendimento policial de vítimas de crime, participação recíproca em formação sobre esta temática, campanhas de prevenção conjuntas, entre outras medidas (DNPSP, OP 4027, 26 de abril de 2007).

No seguimento da inquirição efetuada aos técnicos que atualmente integram a coordenação dos dez núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica, foi possível sistematizar alguma informação por forma a caracterizar a atual rede nacional.

Segundo o quadro n.º 17, mais de metade dos técnicos em funções nos núcleos distritais é formada em psicologia, seguindo-se a área de serviço social. Há pois uma convicção generalizada e evidente de que a psicologia e o serviço social são as áreas científicas que, pelos instrumentos e competências adquiridas ao longo da formação superior, melhor correspondem às necessidades das vítimas e à compreensão holística da problemática.

Quadro 17 - Formação Superior

Técnicos NAV Distritais		
Serviço social	Psicologia	Sociologia
05 (33,3%)	08 (53,3%)	02 (13,3%)

Fonte: Inquéritos 2012.

O quadro n.º 18 revela que 64% dos técnicos que coordenam atualmente a rede nacional de núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica tem idade igual ou inferior a 30 anos, o que demonstra que a maior parte das coordenadoras distritais é ainda muito jovem e que iniciaram a carreira profissional somente aquando do arranque de cada NAV, não comprovando qualquer experiência de trabalho anterior.

Quadro 18 - Faixa Etária

Coordenadoras Núcleos Distrit		
26 – 30 anos	31 – 35 anos	36 – 40 anos
07	02	01

Fonte: Inquéritos aplicados pelo investigador em 2012.

Por fim, o quadro n.º 19 mostra que 80% das coordenadoras distritais tem menos de 5 anos de experiência de trabalho na área da violência doméstica, o que reforça a convicção de que a sua experiência profissional se reduz às tarefas desenvolvidas em cada núcleo, não existindo experiência anterior, fator que entendemos ser extremamente fragilizador se tivermos em consideração a idade muito jovem da maioria das técnicas que, diariamente, tem de gerir situações que representam um enorme desgaste físico e psicológico, a par dos inúmeros contactos institucionais (tribunais, hospitais, segurança social, forças de segurança, etc.) que exigem profissionais com algum conhecimento relativamente ao funcionamento e dinâmica

destas instituições. Mas, por outro lado, verificámos que essa juventude confere, à maioria das técnicas, uma enorme motivação e um profundo e convicto desejo em ajudar as vítimas, invés do discurso de desalento que se detetou em alguns informantes.

Quadro 19 - Experiência Profissional

Coordenadores NAV's Distritais		
	Experiência profissional Geral	Experiência contacto com VD
1 - 5 anos	07	08
6 - 10 anos	03	02

Fonte: Inquéritos 2012.

4.3. Resultados do estudo empírico

CONHECIMENTO DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR

Nas entrevistas aplicadas presencialmente verificou-se que 86% dos inquiridos não conseguiu identificar, naquele momento, a legislação mais relevante que versa sobre o crime de violência doméstica. Os próprios magistrados, advogados e outros profissionais especializados na área revelaram desconhecer quais os diplomas com maior significado neste domínio. Acresce que os restantes inquiridos (14%) conseguiram identificar somente um ou dois diplomas. Dos informantes privilegiados, que foram contactados eletronicamente, apenas 39% identificou um ou dois diplomas, o que é revelador do desconhecimento da moldura legal atualmente existente no combate

à violência doméstica, ainda que, de uma forma geral, os inquiridos tenham conseguido identificar os meios disponíveis. Nos inquéritos respondidos eletronicamente o investigador entendeu desvalorizar o peso do conhecimento da legislação já que os inquiridos tiveram a oportunidade de consultar antecipadamente os diversos diplomas. Ainda assim, apesar dessa possibilidade, reforçamos que quase 39% dos inquiridos eletronicamente não soube identificar a legislação na totalidade ou, pelo menos, os diplomas mais significativos que enformam a realidade em análise.

Quadro 20: Conhecimento da legislação

	Inq. presenciais	Inq. correio eletrónico
Não sabe identificar	85,7%	----
Sabe identificar	----	61,5%
Identificou em parte	14,3%	38,5%

Fonte: Inquéritos aplicados pelo investigador em 2012.

EFICÁCIA DA LEI

A partir da informação no quadro n.º 21 podemos aferir que os informantes privilegiados (excluindo os magistrados) entendem que a legislação atualmente em vigor não corresponde às expetativas e necessidades reais das vítimas. Um segundo grupo de respostas indica-nos que a legislação corresponde, mas que falha aquando da sua aplicação, ou seja, a variedade de diplomas que regula a problemática da violência doméstica vai ao encontro daquilo que são as necessidades das vítimas. No entanto a sua aplicação não tem os efeitos

desejados pelo legislador, existindo um desfasamento entre a legislação e a realidade, que continua a ser muito penalizadora para a vítima, conforme relatam diversos técnicos dos núcleos distritais de atendimento a vítimas de violência doméstica que, melhor do que ninguém, têm uma percepção global e consolidada da problemática, já que se encontram no epicentro da rede de respostas.

Quadro 21: Dimensão material da lei *vs* necessidades reais das vítimas

Perspetiva dos informantes não magistrados	
A legislação não corresponde	65%
Corresponde, mas falha a aplicação.	33,3%
A legislação corresponde por vezes	1,6%

Fonte: Inquéritos 2012.

Vejamos alguns exemplos elucidativos dessa visão:

“Corresponde por vezes. Por exemplo: acho que os agressores deviam ser mais penalizados, não terem de ser as vítimas a sair de casa (...). Eles é que fizeram o mal e eles é que ficam... A lei acaba por ser mais benevolente para os agressores” (E02, Técnica NAV)

“(...) a nossa legislação é muito boa, mas quando é colocada em prática não funciona (...) os juízes muitas vezes não estão sensibilizados para estas questões da violência doméstica” (E37, Técnica NAV)

“Infelizmente, na prática nem sempre assistimos à verdadeira eficácia dos direitos das vítimas nas suas decisões, a protege-las, mas principalmente quando é preciso abandonar (fugir) as suas

casas, por questões de segurança (...) os agressores permanecem, muitos dos quais sem sofrerem qualquer tipo de punição ou condenação e sem sequer perceberem as consequências dos atos praticados, perpetuando o comportamento violento” (E38, Técnica NAV)

“(...) considero que a lei é boa e (...) nas situações de extrema perigosidade e de urgência deveria ainda ser mais célere todo o processo (...). Existe ainda um desfazamento entre o que está escrito e o que na prática vai sucedendo mesmo quando falamos do estatuto de vítima” (E42, Técnica NAV)

“A legislação na área da violência doméstica continua a ser muito penalizadora para as vítimas (na sua maior parte para as mulheres) e muito desculpabilizante (e pouco punitiva) para os agressores (a maior parte deles, homens). A legislação é feita por pessoas (predominando o género masculino) e por isso mesmo, reflete o tipo de sociedade em que nos inserimos- uma sociedade patriarcal caracterizada por fortes desigualdades de género. Neste sentido, são ainda as vítimas aquelas que na maior parte das vezes têm de abandonar a casa quando querem sair da relação abusiva. Isto significa que a sociedade continua a exercer uma vitimação secundária sobre estas. Pelo contrário, o agressor continua a ter um forte sentimento de impunidade e a reforçar o seu sentimento de que a violência tem ganhos” (E47, Técnica CIG)

Quadro 22: Dimensão material da lei vs necessidades reais das vítimas

Perspetiva dos magistrados	
A legislação corresponde, mas não é aplicada a tempo	50%
A legislação não corresponde	33,3%
Não tenho perceção	16,7%

Fonte: Inquéritos aplicados em 2012.

De igual forma encontramos o mesmo sentido de respostas quando ouvimos os magistrados (judiciais e do ministério público). Na verdade, 50% dos inquiridos entende que a legislação corresponde às necessidades mas que, muitas das vezes, é extemporânea; e 33,3% entende que não corresponde às necessidades das vítimas e que a maior parte das vezes faz-se letra morta da lei porque a mesma não está adequada ao próprio processo, já que quem está no governo não conhece quais são as necessidades reais no terreno. Curiosamente um dos magistrados entende que o atual ordenamento jurídico na área da violência doméstica é desnecessário pois não faz sentido um artigo penal autónomo para este tipo de crime já que a restante legislação é suficiente, posição igualmente defendida por um especialista em direito penal. Um segundo magistrado vai mais longe e chega a referir que, no seu entendimento, a atual legislação representa uma intromissão na vida íntima das pessoas e que a situação atual não está melhor do que quando o crime de violência doméstica era de natureza semipública, posições que, vindas de pessoas com responsabilidades nesta área, nos devem conduzir à reflexão. Vejamos então alguns desses exemplos:

“Acho que se for aplicada na hora certa, nos momentos certos, que corresponde às necessidades das vítimas (...) como se legislou muito a esse respeito tornou-se um crime da moda (...) a legislação geral que temos para os outros crimes servia para este também. Não precisava secalhar de uma regulamentação tão exaustiva em algumas matérias que depois na prática não trás efeito útil” (E14, Juiz de Direito)

“Chega-se a julgamento e maior parte das vítimas cala-se (...) é porque realmente muitas das vezes chegam e não temos contacto

com a vítima porque ela se cala, não temos contacto com o arguido porque se cala, porque se recusam legitimamente a depor e depois, o que é que nos resta? Restam-nos resmas de papel que não correspondem minimamente aquilo que o legislador e às expetativas (...). O legislador quer, muitas vezes, legislar tudo à minúcia, não é? E secalhar deixando as coisas de uma forma mais geral as coisas rolavam mais depressa. (...) a maior parte das vezes faz-se letra morta da lei porque não entende ou porque a lei não está adequada ao próprio processo (...) eles que estão na Assembleia, que estão no Governo, não sabem muitas vezes quais são as nossas necessidades e muitas vezes não nos dão os instrumentos necessários” (E16, Juiz de Direito)

“(...) eu não acho que seja melhor do que quando o crime era semipúblico. Acho que é uma intromissão na vida privada das pessoas (...). São raros os casos em que nós conseguimos condenação (...) porque as vítimas, os familiares das vítimas, porque é um crime entre-portas, não é, entre paredes, a maior parte delas no dia do julgamento cala-se (...) são mais eficazes as medidas tomadas logo à partida, por exemplo as medidas de coação, do que propriamente o efeito da pena que possa eventualmente vir a ser aplicada, muitas vezes já se evaporou no tempo, as pessoas já estão separadas, já não veem, já não se falam, não é muito eficaz” (E17, Procuradora-adjunta do Ministério Público)

Na perspetiva de um dos inquiridos (que foi entrevistado na qualidade de *ex-agressor*) o sistema, de uma forma geral, penaliza imediata e excessivamente o suposto agressor. No seu entendimento nem toda a conduta criminosa devia ser qualificada como violência doméstica apontando o seu caso pessoal, em que reagiu de forma violenta (e assumida em julgamento

pelo que viu o seu comportamento desviante ser condenado com uma pena suspensa) somente quando soube que andava a ser traído pela sua mulher com outro homem. Esse tratamento dito excessivo por parte da atual estrutura de respostas, segundo o mesmo, é percebido num primeiro momento quando o homem é de imediato rotulado de agressor e quando as instituições tendem a trabalhar no sentido de afastar os filhos e a vítima do marido/companheiro.

“Há situações de violência doméstica que se calhar o marido passa a vida inteira a bater na mulher, chega a casa bêbado, e bate nos filhos e parte a mobília toda em casa (...) e há outras situações que são, são ocasionais (...) eu, eu reagi a uma traição com, prontos, com raiva, com rancor, com algo que cresce dentro de nós e não conseguimos controlar (...) deveria haver uma lei que proteja o agressor, mas secalhar os filhos do agressor e da vítima porque ao fim ao cabo eles (...) vão sofrer também com a situação (...) nem todas as situações deviam ser enquadradas na violência doméstica (...) é algo que não funciona a 100% (...) compreender melhor o agressor e ter também em conta os filhos (...) separar logo a mulher e o marido neste caso, nesse caso, separar logo os dois sem, sem saber mais nada. Porque ao fim ao cabo é o que a Segurança social, pelo aquilo que passei, é o que a segurança social e o núcleo de apoio à vítima tentam logo fazer é isso, é separar, arranjar logo uma pensão para a mulher e depois levar os filhos e separar logo o pai da família” (E18, *ex-agressor*)

ALTERAÇÕES NO QUADRO NORMATIVO

Quando se questionou os informantes relativamente às alterações que deviam ser desenvolvidas na letra da lei para melhorar o funcionamento da atual rede de combate e prevenção da violência doméstica encontrámos um primeiro grupo

de respostas, com mais peso, que nos revela uma vontade em endurecer as penas aplicadas aos agressores e de levar os magistrados a fazer com que as mesmas sejam efetivamente cumpridas (invés de ficarem suspensas). Existe pois uma perceção de que os magistrados, aquando da aplicação da lei, são excessivamente *brandos* pois aplicam penas muito leves e, mesmo essas, na maioria das vezes, acabam por ficar suspensas não surtindo o efeito expectável.

Quadro 23: Alterações que devem ser efetuadas na letra da lei

Penas mais duras para os agressores; cumprimento de penas efetivas; revisão das medidas de coação	15,8%
A lei é adequada/não alterava nada; mas não é a aplicada na prática	14,7%
As vítimas não deviam ser obrigadas a sair de casa	9,5%
Maior celeridade processual	8,4%
As instituições deviam fazer com que a vítima se sentisse mais protegida/acompanhar os casos até á plena integração	6,3%
A vítima não devia poder recusar-se a depor em tribunal	5,3%
Melhor articulação entre tribunais (penal, família e menores) e decisões judiciais	4,2%
Deve ser feita uma melhor triagem inicial pois nem tudo é VD	3,2%
Compreender melhor o agressor e não partir logo do princípio que é culpado	3,2%
Mudar os procedimentos relativos à regulação das responsabilidades parentais	3,2%

Fonte: Inquéritos aplicados pelo investigador - 2012

Logo a seguir encontramos um segundo grupo de respostas com expressão cujos inquiridos entendem que a lei, de facto, é adequada, pelo que não efetuavam qualquer alteração pois o problema reside sobretudo na sua aplicação. Segue-se, depois, um conjunto de respostas com maior ou menor expressão que importa destacar em sede de alterações que devem ser encetadas segundo alguns dos informantes: as vítimas não deviam ser obrigadas a sair de casa; devia existir uma maior celeridade processual; as instituições deviam fazer com que a vítima se sentisse mais protegida, mais acompanhada até à sua plena integração; a vítima não devia poder recusar-se a depor em tribunal; devia existir uma melhor articulação entre os tribunais (penal, de família e de menores); devia ser desenvolvida uma melhor triagem inicial pois nem tudo deve ser entendido como violência doméstica; devia-se compreender melhor o agressor e não partir logo do princípio que o mesmo é culpado; e devia-se mudar os procedimentos relacionados com a regulação do exercício das responsabilidades parentais.

Vejamos alguns dos exemplos já enunciados:

“(...) chegamos a julgamento e a vítima não presta declarações. (...) não presta declarações validamente. E podem. Às vezes dá para perceber que esse silêncio da vítima é obtido, eventualmente com interferência do arguido, haverá também eventualmente situações em que a vítima também joga com esse silêncio, por vezes há umas negociações, percebe-se que há ali umas negociações estranhas, mas a verdade é que o resultado é que é deprimente, porque é muito tempo gasto, muito dinheiro gasto no sistema, com um resultado escasso. (...) nas situações de violência doméstica em que a vítima formalize queixa, ela não lhe ser permitido recusar o depoimento. Sendo ela a ofendida, tendo ela desencadeado o procedimento, isto é quase um *venire contra*

factum proprium (vedação de comportamento contraditório)”
(E13, Procuradora-adjunta do Ministério Público)

“(…) alterava molduras penais. (...) acho que o crime podia e devia ter uma moldura penal mais agravada, mas acho que nem tudo cabe no conceito de violência doméstica. (...) acho que se legislou muito (...). Qualquer coisa que aconteça as pessoas identificam como um crime de violência doméstica. (...) a legislação geral que temos para os outros crimes servia para este também. Não precisava de uma regulamentação tão exaustiva em algumas matérias que depois na prática não trás efeito útil”
(E14, Juiz de Direito)

“(…) terão de ser dados meios, instrumentos de trabalho às pessoas que estão a lidar com a problemática. (...) dar muitos mais meios à segurança social para acompanhar as vítimas (...) secalhar mais margem de manobra aos magistrados do ministério público para acelerarem esse tipo de processos ou haver uma maior investigação nesse tipo de crimes no sentido de se saber se são mesmo crimes de violência doméstica, em que se consubstanciam esses crimes, os factos mesmo, ou se são meras ofensas ou se são meras ameaças (...) tem que haver uma seleção logo à partida (...). E essa triagem não é feita pela lei porque a lei é tudo violência doméstica (...). Porque se só forem julgados os crimes de violência doméstica, ou se só forem tramitados os crimes de violência doméstica como eles realmente são, afastando as meras ofensas, as chapadas, os empurrões ou até uma ameaça ou, em que não há aquela violência e a carga social que há na violência doméstica, secalhar a tramitação dos verdadeiros casos de violência doméstica poderiam ter as expectativas então das próprias vítimas” (E16, Juiz de Direito)

Outras medidas foram elencadas mas de forma mais isolada. No entanto, apesar de não representarem a perspectiva da maioria dos inquiridos, entendemos que é pertinente focar aqui algumas dessas sugestões, mormente: o crime de VD devia voltar a revestir-se de natureza semipública por forma a permitir que o arranque penal dependesse sempre da vontade da vítima; devia ser desenvolvido um esforço no sentido de clarificar melhor o que é VD; a necessidade de a prática criminosa voltar a ser um ato reiterado para consubstanciar o crime de VD; mesmo que as vítimas se recusem a depor, o auto em si devia ser um elemento de prova válido, devia fazer fé; devia existir um maior acompanhamento do agressor e não só da vítima; devia ser possível aplicar a pulseira eletrônica sem o consentimento do agressor; devia existir uma obrigatoriedade de melhor fundamentação das decisões judiciais onde não fossem aplicadas as medidas/mecanismos previstos na lei; e, por fim, tornar clara a inclusão da violência no namoro (algo que acabou por acontecer com uma das mais recentes alterações legais), conforme atestam os seguintes testemunhos:

“(...) há situações de violência doméstica que secalhar o marido passa a vida inteira a bater na mulher, chega a casa bêbado, e bate nos filhos e parte a mobília toda em casa (...). E há outras situações que são ocasionais (...). (...) eu reagi a uma traição com raiva, com rancor, com algo que cresce dentro de nós e não conseguimos controlar. (...) deveria de haver uma lei que proteja o agressor (...) nem todas as situações deviam ser enquadradas como violência doméstica. (...) separar logo a mulher e o marido sem saber mais nada. Porque ao fim e ao cabo é o que a segurança social e o núcleo de apoio à vítima tentam logo fazer é isso, é separar, arranjar uma pensão para a mulher e depois levar os filhos e separar logo o pai da família” (E18, *ex-agressor*)

“Clarificava as questões do flagrante delito, a intervenção no flagrante delito e na possibilidade de prisão preventiva do agressor. Mudava os procedimentos que estão atualmente em vigor relativos á regulação das responsabilidades parentais. (...). (...) ter mais em conta a opinião dos técnicos que estão no terreno desde o início e que secalhar têm outra visão sobre as situações ou então melhorar a rede de comunicação com os agentes que estão abaixo deles (dos magistrados) no processo. Porque de facto eles chegam ao processo tarde e muitas vezes decidem com base em papéis e anotações e relatórios, e nem sempre isso é suficiente para terem uma visão clara das situações” (E19, Técnica de Casa-Abrigo)

“Numa das brigas lá em casa, que ele pôs-me na rua com as miúdas sensivelmente perto das duas da manhã, e os Agentes quase que deram força a ele e disseram que eu é que tinha de sair de casa com as miúdas e ele ficou lá. Numa das vezes ele ficou com a minha filha mais nova, a miúda chorava agarrada ao meu pescoço e ele tirou-ma do colo, e disseram que ele era pai e que não podiam fazer nada e eu estive duas semanas sem ver a minha filha” (E33, vítima)

“O sistema protege demais (a vítima), não ouve as duas partes, não entendem as coisas, deviam ouvir logo as duas partes e saber se a pessoa é boa da cabeça ou não, se a mulher não é boa da cabeça” (E35, *ex-agressor*)

“Pese embora os avanços em matéria de legislação (...) faltam ainda alguns diplomas legais que prevejam a não revitimização da vítima e dos seus filhos menores através da celeridade dos processos judiciais e da não sobreposição da intervenção das instituições de apoio e proteção, o agravamento das penas de prisão previstas em caso de condenação do agressor, a comunicação entre os tribunais onde decorrem os processos de violência

doméstica, divórcio e regulação das responsabilidades parentais (E39, Técnica NAV)

“A lei acaba por ser um pouco ambígua gerando sempre interpretações diversas de acordo com os diferentes magistrados e juízes, o que faz com que o que para um possa ser VD, para o outro não seja (...). De modo reiterado ou não. Deveria ser explícito se uma bofetada, um empurrão, ou por exemplo se falamos de uma situação por si só com contornos de perigosidade tão elevada que apesar de não ser reiterada, a faz inscrever-se no crime de VD. Temos diferentes experiências de acordo com o magistrado que está responsável pela área da VD no nosso distrito” (E42, Técnica NAV)

“Aprimorar o articulado do 152.º no sentido claro e inequívoco de que o que prevalece é a especial relação entre vítima e ofensor e não o conceito de mau trato como fundamento da sua aplicação; tornar clara a inclusão da violência no namoro; introduzir o *stalking* como tipo de violência; prever a saída do agressor da residência como consequência do crime; prever a comunicação do crime aos tribunais cíveis para que seja tida em conta nos processos de regulação das responsabilidades parentais” (E46, Técnica UMAR)

“Não existe crime de violência doméstica, não devia sequer existir um artigo no código penal com a epígrafe *violência doméstica*. Isso só aconteceu para satisfazer a vontade de alguns grupos de pressão, algumas organizações e determinadas pessoas, pois o ato ilícito de violência doméstica é perfeitamente enquadrável no crime de ofensas à integridade física, que pode ser simples, qualificada ou agravada. Não faz sentido um artigo no código penal apenas para a violência doméstica” (E49, especialista em direito penal)

FORMAÇÃO PROFISSIONAL NA ÁREA DA VD

A maioria dos inquiridos provenientes da PSP e GNR (93%) entende que, atualmente, a formação ministrada aos profissionais das forças de segurança não é suficiente para um bom desempenho profissional no âmbito da temática em análise.

Quadro 24 - Formação Profissional nas Forças de Segurança

Perspetiva dos informantes da PSP/GNR	
Sim	6,9%
Não	93,1%

Fonte: Inquéritos 2012.

É pois comunmente aceite que importa reforçar a formação inicial e a formação ao longo da vida nos aspetos que dizem respeito à abordagem e ao encaminhamento de vítimas, bem como aos aspetos legais.

Quadro 25: Formação Profissional nas Forças de Segurança

Perspetiva dos informantes (exceto PSP/GNR)	
Não é suficiente	63,2%
É suficiente	10,5%
O importante é a formação pessoal / a sensibilidade	5,3%
É suficiente apenas nas equipas especializadas	5,3%

Fonte: Inquéritos 2012.

O restante universo de informantes privilegiados (63,2%) entende, de igual forma, que a formação das forças de segurança, na área da violência doméstica, não é suficiente para o cabal cumprimento da sua missão (quadro n.º 25).

Quadro 26: Formação Profissional nas Forças de Segurança

Perspetiva das vítimas	
É suficiente	28,6%
Não é suficiente	28,6%
Não é suficiente para os de 1 ^a linha	14,3%
Desconheço	28,6%

Fonte: Inquéritos 2012.

Existem relatos por parte das vítimas de alguns elementos policiais que ainda tentam persuadir as mesmas no sentido de desistirem das queixas e que o maior problema reside sobretudo nos profissionais que exercem funções na primeira linha de intervenção, ou seja, aqueles que têm o primeiro contacto com os casos de violência doméstica. O mesmo já não acontece com os agentes que se encontram numa segunda linha e que, em regra, têm formação especializada revelando maior profissionalismo na forma como conduzem os processos e tratam as pessoas. Vejamos alguns exemplos elucidativos:

“(…) temos um grande número de amostras de relatos contados pelas nossas vítimas, que a atuação destes profissionais deixam muito a desejar, sendo muitas vezes persuadidas a não apresentarem queixa” (E37, Técnica NAV)

“Apesar de se notarem melhorias significativas (…) continuam a ser relatadas pelas vítimas, situações em que os agentes que intervêm no terreno têm uma postura desadequada. (...) se devem ao facto da formação dirigida para estes profissionais seja normalmente ministradas às hierarquias mais elevadas (...) os elementos que vão ao terreno não participam diretamente nas formações” (E43, Técnica NAV)

“A formação ministrada aos agentes das forças policiais é essencialmente a que se dirige à investigação, quer ao nível dos NIAVES quer das EPAV. Reconhecendo a importância da mesma e sendo notórios os seus impactos, chamamos a atenção para a necessária formação contínua, a qual não tem sido prática. De referir que a formação dos/as agentes de força de segurança ao nível de primeira linha é praticamente inexistente, sendo essencial preparar para a intervenção na crise e momento da denúncia, o que ainda não é prática em Portugal” (E46, Técnica UMAR)

“Quando eu fui à polícia sim. Mas os policias que foram à minha casa, não. Não estavam dentro daquilo, tentaram amenizar o caso (...) mas penso que eles deviam ter prosseguido logo com a queixa (...) conta da ocorrência, e eles só tomaram porque eu os obriguei e porque insisti. Não, não queriam” (E07, vítima)

“(...) numa das brigas lá em casa, que ele pôs-me na rua com as miúdas sensivelmente perto das duas da manhã, quase que deram (os polícias) força a ele e disseram que eu é que tinha de sair de casa com as miúdas e ele ficou lá. Numa das vezes ele ficou com a minha filha mais nova, a miúda chorava agarrada ao meu pescoço e ele tirou-ma do colo, e disseram que ele era o pai e que não podiam fazer nada e eu estive duas semanas sem ver a minha filha” (E33, vítima)

As maiores fragilidades apontadas nestes testemunhos revelam, assim, que ainda existe um longo caminho a percorrer no sentido de contrariar uma tendência para a revitimação e desvalorização do crime de violência doméstica, sobretudo nos elementos policiais que se encontram numa primeira linha de ação e que representam o contacto inicial com o sistema de respostas formais.

Relativamente à formação dos magistrados no domínio da violência doméstica quase 85% dos inquiridos foi perentório em afirmar que são uma classe profissional muito resistente à formação, que nunca surgem nas reuniões e ações de formação para as quais são convidados, revelam muita falta de sensibilidade e desconhecimento sobre a realidade e sobre os próprios mecanismos disponíveis no âmbito da legislação da violência doméstica.

Quadro 27 :Formação dos magistrados na área da VD

Perspetiva dos informantes não magistrados	
Não é suficiente	84%
É suficiente	7%
Desconhece	9%

Fonte: Inquéritos 2012.

Segundo os informantes contactados este grupo de profissionais, ao contrário dos anteriores, tem sido alvo de um menor investimento na área da formação em violência doméstica. É urgente a introdução de módulos iniciais sobre esta problemática no CEJ e posteriormente, o investimento numa formação contínua. Estes profissionais necessitam de trabalhar os mitos/estereótipos associados à problemática e perceber como estes têm impacto na sua atividade profissional. Por outro lado, necessitam também de conhecer as dinâmicas psicológicas existentes nas relações violentas, de modo, a melhor compreenderem as atitudes e comportamentos dos seus intervenientes:

vítimas diretas e indiretas e agressores. Vejamos alguns testemunhos que reforcem esta visão:

“Também poderiam ter ações de sensibilização, que também podiam aperceber-se... podiam ter mais contacto, porque eles vêm apenas aquilo que estão a investigar” (E02, Técnica NAV)

“(...) esses (magistrados) não nos aparecem, não nos aparecem às reuniões, não nos aparecem às formações, parece que sabem tudo. Precisavam de ser sensibilizados para estas questões” (E10, Diretora Casa-Abrigo)

“(...) são extremamente resistentes e nós notamos em situações que acompanhamos em tribunal e em outros contactos que temos com esse público, notamos muita dificuldade e muito desconhecimento” (E19, Técnica Casa-Abrigo)

“(...) mais ações de sensibilização com os magistrados. E devia haver por parte dos magistrados outra, outra forma de estar com as vítimas de violência doméstica. Acho que devia haver mais ações de sensibilização” (E03, Técnica NAV)

“(...) é urgente sensibilizar os magistrados para a problemática da violência doméstica, seus efeitos e consequências” (E38, Técnica NAV)

“O reconhecimento da insuficiência de formação nas magistraturas nesta área específica é algo que vimos apontando e também reconhecido pelo Centro de Estudos Judiciários (...). A prática tem mostrado que magistrados, tribunais e secções com magistrados com formação específica e especializada na área da violência doméstica estão melhor preparados para a resposta a este tipo de crime e que os resultados da sua ação e em termos de proteção das vítimas e de prevenção da revitimização são superiores” (E46, Técnica UMAR)

“Este grupo de profissionais, ao contrário dos anteriores, tem sido alvo de um menor investimento na área da formação em violência doméstica. É urgente a introdução de módulos iniciais sobre esta problemática no CEJ e posteriormente, o investimento numa formação contínua. Estes profissionais necessitam de trabalhar os mitos/estereótipos associados à problemática e perceber como estes têm impacto na sua atividade profissional. Por outro lado, necessitam também de conhecer as dinâmicas psicológicas existentes nas relações violentas, de modo, a melhor compreenderem as atitudes e comportamentos dos seus intervenientes: vítimas diretas e indiretas e agressores” (E47, Técnica CIG)

“Julgo que os senhores magistrados deveriam estar mais sensibilizados para este tipo de crime, deveriam ter mais contacto quer seja com os OPC, com as ONG, para juntos podermos divulgar experiencias vivenciadas no terreno no contacto direto com este tipo de vítimas. Ter conhecimento das leis é muito mais importante. (...). Para além deste setor profissional, outro também muito importante a receber formação e sensibilização é a classe médica” (E48, Agente MIPP-PSP Porto)

“Os magistrados foram convidados para participarem como formandos e não aderiram. (...). Os magistrados não estão familiarizados com a teleassistência, havendo procuradores que referem não conhecer a legislação sobre o assunto” (E50, formandos em ação de formação)

Os magistrados, por outro lado, estão divididos entre aqueles que entendem terem os conhecimentos suficientes para o adequado desempenho da sua missão neste domínio, e aqueles que entendem não existir formação suficiente, havendo quem reconheça que não existe ainda um domínio pleno sobre

os mecanismos disponíveis na legislação, como é o caso da teleassistência.

Quadro 28: Formação dos magistrados

Perspetiva dos magistrados	
É suficiente	50%
Não é suficiente	33%
Desconhece	17%

Fonte: Inquéritos 2012.

Apesar destas posições distintas, a verdade é que os magistrados inquiridos, ainda que entendam possuir os conhecimentos necessários, foram ao encontro da perspetiva dos restantes informantes, ao admitirem que não dominam em pleno todas as ferramentas disponíveis, conforme se depreende do testemunho de uma das magistradas do Ministério Público:

“(…) nesse aspeto, teleassistência, etc., no que for um bocadinho fora do tribunal, não é, talvez não estejam (bem cientes), mas relativamente ao tipo de crime e à formação sobre o que é o tipo de crime, penso que sim, que estão bem formados” (E17, Magistrada do MP)

Os testemunhos das vítimas não foram muito elucidativos já que a maioria (71%) respondeu desconhecer se os magistrados, no seguimento dos contactos que tiveram ao longo dos processos, necessitavam ou não de formação na área da VD, salvo alguns relatos mais

Quadro 29: Formação dos magistrados

Perspetiva das vítimas	
Não é suficiente	29%
Desconhece	71%

Fonte: Inquéritos 2012

Este desconhecimento é natural se pensarmos que as vítimas têm, muitas das vezes, um contacto muito residual com os magistrados, a par do facto de estarem absorvidas pela situação familiar, laboral, emocional e social, extremamente tensa, em que se encontram. Eis um desses testemunhos:

“(…) precisam de mais formação e mais conhecimento. Acho que os juízes não estão bem dentro do que é violência doméstica porque o agressor fala mas há muita pessoa que sabe manipular com a mentira” (E06, vítima)

INTERAÇÃO ENTRE VÍTIMAS E OPERADORES

Em geral os informantes da PSP e da GNR entendem que existe uma profunda dificuldade por parte dos profissionais das forças policiais em gerar na vítima um verdadeiro sentimento de segurança.

Quadro 30: Relação da PSP/GNR com as vítimas

Perspetiva das Forças de Segurança	
Dificuldade em gerar um sentimento de segurança	83%
Revela-se falta de formação na atuação	11%
Cumprir as diligências solicitadas pelo MP	6%

Fonte: Inquéritos 2012.

E isso deve-se sobretudo porque, segundo os mesmos, há uma dificuldade em gerar esse sentimento na vítima na abordagem inicial, aquando do primeiro contacto. Fazem-se juízos de valor, revitimiza-se, não existe paciência, não se informa adequadamente a vítima, sendo tratada com ligeireza e levandade como se tratasse de apenas mais um caso entre muitos outros.

Das respostas resultou ainda a evidência de que se denota falta de formação aquando da atuação policial e que, por vezes, o papel das forças de segurança reduz-se ao cumprimento das diligências emanadas pelo ministério público no âmbito da investigação, desvalorizando-se o papel essencial de prevenção.

Quadro 31: Relação da PSP/GNR com as vítimas

Perspetiva dos técnicos que trabalham com VD	
Proximidade, positiva, com sensibilidade	48%
Falta profissionalismo no atendimento de 1ª linha	10,4%
Desvalorizam o crime	8%
Excessiva proximidade com o agressor	8%
Tendenciosos; inclinados para a versão da vítima	6%
Depende muito de quem atende no momento	4%
Não têm opinião formada	2%

Fonte: Inquéritos 2012.

Por outro lado, na perspetiva de metade (48%) dos técnicos que trabalham com VD, existe o entendimento que a relação que se gera, atualmente, entre as vítimas e as forças de segurança é positiva, sensível e de proximidade. Ideia que não é partilhada pela outra metade dos inquiridos já que existem

diversos relatos de que a PSP e a GNR revelam falta de profissionalismo no atendimento de primeira linha (primeiro contacto com a situação de crise), que os profissionais de polícia desvalorizam o crime; que, por vezes, existe excessiva proximidade com o agressor; e que os polícias (em sentido lato) são tendenciosos. Eis então alguns desses exemplos:

“(...) tenho vindo a observar uma evolução positiva (...). Ainda assim, há sempre militares e agentes que por questões culturais e de papéis de género têm uma atitude menos ética e profissional para com as vítimas” (E39, Técnica NAV)

“(...) atualmente o papel das forças de segurança no pós-crime é somente de cumprir as diligências emanadas pelo ministério público no âmbito da investigação, quando nos é delegada tal competência. Esquecemo-nos que não existimos para combater o crime, existimos antes para evitar que o crime aconteça (...). Procurar envolvê-los mais sentimentalmente com os processos, não com as vítimas, para perceberem o carácter urgência em auxiliar todos os envolvidos” (E45, Oficial da DNPS)

“Sente-se hoje uma maior perceção e sensibilização para a intervenção com vítimas de violência doméstica. Porém o senso comum, os mitos e os preconceitos são ainda um denominador comum: associação e explicação da violência a comportamentos aditivos, grupos sociais mais desfavorecidos, o descrédito na separação, o cansaço na intervenção: vamos, fazemos hoje mas amanhã ela desiste! (...) a relação é de maior compreensão para o fenómeno decorrente da natureza pública do crime e do impulso obrigatório advindo da aplicação da lei e de manutenção da ordem pública, da neutralidade e não tanto, do entendimento das dificuldades e necessidades das vítimas, ciclo da violência, impacto e consequências da vitimação e do papel central que as forças policiais têm ou são vistas como tendo por parte das

vítimas ou como questão de direitos humanos” (E46, Técnica UMAR)

“(…) pelos menos os da minha terra parece que... era o deixa andar, não queriam saber” (E22, vítima)

Quando questionados relativamente à eventual existência de diferenças nos procedimentos operacionais e na forma de atuação da GNR em relação à PSP, os informantes (43%) revelaram que não existem diferenças. As restantes respostas acabam por se dividirem em dois grandes grupos: os que entendem que a GNR está atualmente melhor preparada que a PSP, que é mais assertiva, mais colaboradora e mais especializada; e aqueles que entendem que, pelo contrário, a PSP corresponde com maior profissionalismo às necessidades das vítimas.

Quadro 32 - Diferenças nos procedimentos PSP/GNR

Não existem diferenças	43%
Desconhece	22%
A GNR tem equipas mais especializadas	18%
A PSP está melhor preparada, mais aberta, maior proximidade	12%
A GNR faz um acompanhamento mais minucioso, e a PSP intervém sobretudo no pós- crime	2%
Ambas têm falta de sensibilidade	2%

Fonte: Inquéritos 2012.

“(…) a GNR intervém de uma forma mais assertiva e colaborativa, mostrando-se sempre disponível para agilizar diligências entre os serviços e tem procedimentos pré-estabelecidos para a intervenção nesta problemática, tendo este sido reforçados com o aparecimento de alguns serviços com intervenção na violência

doméstica. Com a PSP esta boa relação está comprometida, podendo dever-se ao facto dos interlocutores e responsáveis pela articulação nos casos de violência doméstica estarem em constante mudança. Também ao nível da atuação e procedimentos estes não são uniformes. Ou pelo menos não são executados por todos de igual forma. Sendo inibidores muitas vezes de uma resposta célere e adequada às situações, não garantido a segurança e apoio necessário” (E44, Técnica NAV)

“(...) na PSP existem os gabinetes que fazem o acompanhamento das vítimas e encaminham para os seus parceiros com quem trabalham em rede no sentido de ajudar as vítimas, sejam com apoio jurídico, seja com apoio social, ou outro tipo de apoio. Depois a fase de inquérito do processo já é feito pelos elementos que estão na investigação. (...). Na GNR (...) acho que trabalham esta problemática duma forma mais coesa, aquilo que nós fazemos em dois departamentos distintos, são os elementos que estão nesta equipa que acompanham e fazem o inquérito e investigação. O que no meu entender faz todo o sentido, pois somos nós que trabalhamos no terreno todos os dias com as vítimas que poderemos dar melhor contributo na elaboração dos relatórios e inquéritos, porque os elementos que trabalham nas esquadras de investigação criminal não têm o contacto diário direto com estas famílias problemáticas” (E48, Agente MIPP-PSP Porto)

MEDIDAS A ADOTAR PARA MELHORAR A INTERAÇÃO ENTRE VÍTIMAS E OPERADORES

Quando questionados sobre as alterações que deviam ser encetadas para melhorar, de uma forma global, a intervenção das forças de segurança (PSP e GNR) junto das vítimas de violência doméstica, os informantes relevaram que se devia insistir em melhorar a qualidade do atendimento, sobretudo na

primeira linha de intervenção, devendo os elementos policiais exteriorizar mais paciência, informar melhor a vítima dos seus direitos no início; reforçar a segurança das forças policiais nos procedimentos, não atender as vítimas ao balcão; garantir maior privacidade; não tratar as vítimas com ligeireza, como se fosse apenas mais um caso entre muitos; não tecer juízos de valor; e não revitimizar a vítima.

Quadro 33: Respostas para melhorar a intervenção policial

Maior qualidade de atendimento/ não tecer juízos de valor/ maior privacidade	40%
Aumentar o nº de elementos policiais especializados e a formação dada aos mesmos	32%
Maior acompanhamento no pós-vitimação	4%
Sugestões diversas	17%
Desconhece	7%

Fonte: Inquéritos 2012.

Por outro lado surge um segundo grupo de respostas com expressão que revela a importância de aumentar o número de profissionais policiais com formação especializada em violência doméstica, reforçar a formação contínua nesta área e definir um plano de formação padronizado.

“Acho que se deveria trabalhar mais as aptidões pessoais dos GNR’s e dos polícias (...) para porem muitos preconceitos e mitos de lado, (...) e por vezes não tomarem partido (...) ações de sensibilização” (E03, Técnica NAV)

No entendimento dos informantes privilegiados (excluindo os magistrados) as respostas mais adequadas no sentido de

melhorar, de uma forma global, a intervenção dos magistrados (procuradores e juízes) junto das vítimas de violência doméstica, passam por três grandes áreas de ação (quadro n.º 34): a primeira seria o investimento na formação sobre o fenómeno e sobre a legislação; a segunda sobre a necessidade de fomentar uma maior proximidade com as vítimas e os técnicos de apoio à vítima; por fim, uma terceira área que está interligada necessariamente com as duas medidas anteriores e que diz respeito ao aumento da sensibilidade dos magistrados para o fenómeno da violência doméstica. Em geral existe a convicção de que os magistrados são excessivamente formais, rígidos, distantes e para quem os processos são apenas blocos de papel.

Quadro 34: Respostas para melhorar a intervenção dos magistrados

Perspetiva dos informantes (não magistrados)	
Mais formação sobre o fenómeno e sobre a legislação	41%
Maior proximidade junto das vítimas e dos técnicos de apoio à vítima	22%
Maior sensibilidade para a área de VD	11,5%
Utilização mais frequente das medidas de coação contempladas na Lei	5%
Atuação mais célere, inclusive no RPP e no divórcio	3%
Serem menos tendenciosos/ protegem demais as vítimas	2%
Existência de um manual de procedimentos idêntico no MP	1%
Colocar procuradores adstritos apenas a este crime	1%
Terem apoio de técnicos especializados	1%
Nenhuma alteração	1%
Desconhece	11,5%

Fonte: Inquéritos 2012.

Foi ainda possível registar um conjunto de sugestões isoladas mas que, devido à sua pertinência e por representarem uma indubitável mais-valia e um contributo válido para políticas públicas a adotar no futuro, entendemos que deviam ser elencadas, de igual forma, na sistematização efetuada e com base nos seguintes testemunhos:

“Oh! Esses nem sequer os vemos! Há um completo distanciamento. Nem sequer nos aparecem” (E10, Diretora de Casa-Abrigo)

“(...) isso é muito formal. É de tal maneira formal de tal maneira rígido e distante (...) acho que isso é um problema de todos os magistrados e a todos os níveis, eu acho que eles não vivem no mesmo mundo que nós. (...) Eles veem noutra perspetiva completamente diferente da nossa, sem se estar no terreno, sem se estar na realidade verdadeira das coisas” (E21, Advogada de Casa-Abrigo)

“Acho que os magistrados deviam trabalhar mais de perto com as vítimas, (...) deviam ouvir as histórias na primeira pessoa, porque muitas das vezes os técnicos, os investigadores não conseguem passar para o papel como as coisas foram realmente relatadas, ou porque tem de ser mais sucintos ou porque já não há tempo porque processo está a terminar e tem de ser enviado novamente para tribunal (...) acho que seria importante os magistrados antes do julgamento ouvir em primeiro, na primeira pessoa toda a história de violência” (E03, Técnica NAV)

“(...) a par do que aconteceu recentemente no tribunal judicial de Bragança ao colocarem uma procuradora apenas para processos de violência doméstica, deveriam em todas as comarcas ser destacado um magistrado especificamente formado para este crime. (...) muitos magistrados negligenciam as expectativas

das vítimas na sua busca por justiça relativamente ao sofrimento que lhes foi provocado levando muitas vezes a uma insensibilidade, desumanidade. Também são pouco compreendidos pelos magistrados os constantes avanços e recuos na relação que a vítima tem com o agressor diretamente associado ao ciclo da violência doméstica para além de que as medidas de afastamento e proibição de contacto controladas ou não por pulseira eletrónica não são ainda um instrumento muito utilizado pelos magistrados, levando as vítimas a sentirem-se inseguras e descrentes relativamente à eficácia da Justiça” (E39, Técnica NAV)

“Formações internas (...) com enfoque grande na questão psicológica (...) bem como mais formação e contínua no âmbito dos agressores. Possibilidade de participarem em reuniões de trabalho com serviços que se encontram a lidar no trabalho diário com vítimas (...) aspeto que no NAV de Aveiro se faz” (E42, Técnica NAV)

“Procurar envolvê-los mais sentimentalmente com os processos, não com as vítimas, para perceberem o carácter de urgência em auxiliar todos os envolvidos” (E45, Oficial da DNPSP)

“Formação, clareza da norma jurídica, enquadrar a violência doméstica como atentado aos direitos humanos e não uma questão familiar, especialização dos tribunais como meios adequados para responder a este crime, maior conhecimento e envolvimento nas redes existentes, complementaridade de saberes. Estar disponíveis para olhar conhecer e intervir sem preconceitos e juízos de valor. Centrar a sua intervenção como essencial na defesa de direitos humanos inalienáveis, aplicar a lei sem a culpabilização da vítima” (E46, Técnica UMAR)

“O enfoque terá de passar pela área da formação (...). Seria também muito importante, a existência de técnicos / as da área da psicologia e com formação na área da violência doméstica que

prestassem apoio aos magistrados, tanto na fase do inquérito e na inquirição da vítima, como nas fases posteriores. Percebemos muitas vezes, pela leitura das sentenças e pela inexistência de determinadas medidas de coação que não houve uma compreensão integral das situações e que não há articulação entre as instâncias criminais e os tribunais de família e menores” (E47, Técnica CIG)

Os magistrados, por outro lado, apresentaram uma perspetiva dissonante da visão dos restantes atores. Na verdade, segundo os mesmos (62,5%), não existe a necessidade de quaisquer mudanças, o problema reside sobretudo nas vítimas que, muitas das vezes, se recusam a prestar declarações, e o processo acaba por representar sobretudo papel, excluindo-se, por isso, quaisquer posições reveladoras de necessidade de formação ou de maior proximidade com a realidade e as pessoas.

Quadro 35: Respostas para melhorar a intervenção dos magistrados

Perspetiva dos magistrados	
Não há necessidade de mudanças o problema está nas vítimas, que muitas das vezes recusam-se a prestar declarações a relação é apenas na audiência de julgamento, tudo o resto é papel	62,5%
Maior sensibilidade nos processos maior apoio/ aconselhamento aos magistrados por parte de psicólogos	25%
Existência de um procurador que acompanhasse os casos desde início nas comarcas mais pequenas	12,5%

Fonte: Inquéritos 2012.

Na ótica dos magistrados (quadro n.º 36) a relação que se gera entre eles e as vítimas é puramente formal e técnica.

Quadro 36: Relação dos magistrados com as vítimas

Perspetiva dos Magistrados	
Formal / técnica	54%
As vítimas não entendem que os magistrados só querem factos as vítimas acham que os magistrados não as compreendem	16%
Há magistrados para quem o processo é apenas um bloco de papel/ relação só no papel	15%
Visa mais em proteger o infrator, do que proteger a vítima	8%
Os processos raramente conduzem a uma condenação	8%

Fonte: Inquéritos 2012.

Por outro lado, surgem perspetivas relevantes para a presente investigação, mas com peso residual no contexto global, que revelam existir também, por parte de alguns magistrados, a sensação de que as vítimas não os entendem, que são incompreendidos, já que os magistrados só querem factos; e que há magistrados para quem o processo representa apenas um bloco de papel, transmitindo a ideia de frieza na relação; e que, por fim, o atual sistema conduz a que a ação penal do magistrado acabe por proteger mais o infrator do que a vítima. Eis então alguns desses testemunhos:

“(...) nós trabalhamos com factos, precisamos de dados que a vítima nos relate os factos, que tente concretizar o mais possível, e por vezes o que vemos muitas vezes é que a vítima acha que nós não estamos, que não compreendemos, não estamos a entender, só queremos saber o facto(...) e ela quer-nos contar a historia da vida dela (...) precisamos que ela nos concretize, nos vá relatando o que aconteceu, e não só que nos diga que é vítima de violência verbal e física (...) E as pessoas (...) continuam a achar

que nós nos estamos a intrometer. (...) quando estão dispostas a contar, a dizer o que aconteceu, acho que nos envolvemos de forma objetiva não é, temos de manter a objetividade no nosso trabalho, (...) as inquirições com as vítimas tornam-se dolorosas para as mesmas e da nossa parte temos que ter sempre um cuidado com a inquirição que estamos a fazer” (E09, Magistrada do MP)

“(...) acaba por ser um bocado formal (...) a nossa intervenção acaba por ser mais técnica e no fundo acima de tudo com vista a punição do infrator, proteger a vítima tudo bem, mas mais no sentido punitivo” (E13, Magistrada do MP)

“Os magistrados não têm funções de assistente social, não é? (...) aquilo que nós podemos fazer, (...) é dizer aos OPC que estão no terreno “olhe, pergunte à vítima se quer vir para uma casa abrigo? Quer ser retirada?” (...) nesse aspeto é meramente formal, eu penso que sim, como será com as vítimas dos outros crimes. Há pessoas que não são minimamente sensíveis ao processo. São tão formais que o processo para eles é um bloco de papel. E há pessoas para quem é o processo que estão ali pessoas, não é? E o que se pretendem é resolver a vida às pessoas. E isso aplicado ao caso da violência doméstica ainda, obviamente que é ainda mais” (E17, Magistrada do MP)

Por outro lado, apesar de os restantes atores (não magistrados) também entenderem que a relação que se gera entre os procuradores e os juizes e as vítimas ser fria, formal e distante, acaba contudo por ser excessiva e apresenta efeitos perversos, já que se torna simultaneamente inibidora e geradora de medo no espírito das próprias vítimas que acabam por ficar *bloqueadas* e incapacitadas de se defenderem em juízo em plenitude,

atendendo ao elevado nervosismo que essa relação perturbadora gera (quadro n.º 37).

Quadro 37: Relação dos magistrados com as vítimas

Perspetiva dos informantes não magistrados	
Excessivamente fria/ formal/ insensível/ distante/ geram medo/ não há relação	58%
Depende dos magistrados	6%
Próxima	6%
Muito profissional	4%
Tendenciosa	4%
Demonstram desconhecer o ciclo da violência doméstica	4%
Fomentam a revitimização por parte dos serviços	2%
Desconhece	17%

Fonte: Inquéritos 2012.

Vejamos alguns desses relatos:

“(…) é muito formal (…) as vítimas (…) vão sempre com muito medo. (…). vão sempre com receio daquilo que possa acontecer, (…) elas ficam muito bloqueadas e, muitas das vezes, contra elas próprias” (E20, Técnica em Casa-Abrigo)

“(…) é muito formal (…). É de tal maneira formal e de tal maneira rígido e distante que, mas acho que isso é um problema de todos os magistrados e a todos os níveis, eu acho que eles não vivem no mesmo mundo que nós (…) eles vêm noutra perspetiva completamente diferente da nossa, sem se estar no terreno, sem se estar na realidade verdadeira das coisas” (E21, Advogada em Casa-Abrigo)

“(...) a relação é só perguntas e respostas por parte da vítima (...) basicamente as vítimas só conhecem o magistrado do processo no dia do julgamento” (E03, Técnica NAV)

“Inconsistente (...) se denota, (...) uma diferença na forma de abordagem, classificação e de encaminhamento das situações de violência, o que desenvolve nas vítimas um sentimento de insegurança” (E41, Técnica NAV)

“(...) estas remetem para um sentimento de impunidade e injustiça constantes, (...) nada é feito para cessar o ciclo da violência, sentido assim o fenómeno da revitimação por parte dos serviços” (E44, Técnica NAV)

Na perspetiva dos profissionais da PSP e da GNR (33%) as forças de segurança têm os meios humanos e técnicos necessários para a resolução dos problemas com que lida diariamente no âmbito da violência doméstica. Um segundo grupo de respostas menos expressivo (27%) revela que não existem meios capazes e suficientes para fazer face às necessidades. Por fim, um terceiro grupo de respostas destacou-se por exteriorizar que o fundamental não são os meios humanos ou técnicos mas antes a relação que existe entre as forças de segurança e o ministério público, a existência de leis que defendam os polícias aquando da intervenção em cenários de crise e a existência de equipas especializadas que possam acompanhar as vítimas do início ao fim do processo (sendo certo que este último aspeto focado acaba por encontrar alguma confluência com o segundo grupo de respostas já que revela não existirem os meios humanos suficientes, com a formação que seria exigida).

Quadro 38: Meios técnicos e humanos das Forças de Segurança

Perspetiva dos profissionais da PSP e GNR	
São suficientes	33%
Não são suficientes	27%
O importante não são os meios, mas sim outros aspetos: a relação das forças de segurança com o MP leis que defendem o agente na atuação policial existência de equipas especializadas que acompanhem as vítimas do início ao fim do processo	21%
Humanos sim, técnicos não	13%
Desconhece	7%

Fonte: Inquéritos 2012.

“Recursos humanos temos evoluído bastante. (...) a nível de meios (...) faltam-nos sempre viaturas, falta-nos sempre um computador, impressora” (E30, NIAVE-GNR)

“(...) talvez necessitassem de um pouco mais de recursos, quero humanos, quer materiais. Mas não é aqui que se faz a diferença, pois a resolução do problema de violência doméstica não reside nas forças de segurança. Passar essa mensagem é um engodo. A causa do problema da violência doméstica reside, obviamente no agressor. E o agressor carece, acima de tudo, de acompanhamento psicológico/psiquiátrico. Se neutralizarmos a ameaça que provém do agressor, deixamos de ter casos de violência doméstica” (E45, Oficial DNPSP)

“Julgo que não. Posso dar como exemplo o seguinte, para efetuar diligências com vítimas violência doméstica deveria haver uma viatura descaracterizada” (E48, MIPP-PSP Porto)

Na perspetiva dos informantes privilegiados (não pertencentes às forças de segurança), ao contrário da posição dos

polícias, há o entendimento de que na PSP e a GNR não existem os meios, quer humanos quer técnicos, para fazer face à problemática em análise. Segundo os atores inquiridos nas forças policiais faltam profissionais com formação especializada sobretudo na primeira linha de intervenção e deviam existir mais senhoras a trabalhar com esta realidade, opção que devia ser privilegiada, atendendo que os agentes masculinos acabam por gerar, ainda que involuntariamente, alguma desconfiança nas vítimas que são maioritariamente do género feminino.

Quadro 39: Meios técnicos e humanos das Forças de Segurança

Perspetiva dos informantes não pertencentes às FS	
Não são suficientes faltam profissionais com formação o 1º atendimento faltam senhoras nas forças de segurança para lidar com esta problemática	69%
Desconhece	19%
São suficientes	10%
O problema é a incapacidade de resposta aos problemas subjacentes à violência doméstica	2%

Fonte: Inquéritos 2012.

É pois curioso verificar que os elementos das forças de segurança têm uma visão diferente daquela que é transmitida pelos atores externos à instituição policial, já que uma percentagem importante dos polícias (33%) entende que existem os meios suficientes para fazer face às necessidades diárias.

“ (...) as situações que deixam muito a desejar acontecem no atendimento de primeira linha, no ato da apresentação da queixa” (E37, Técnica NAV)

Os magistrados entendem que os meios humanos e técnicos disponíveis não são suficientes para fazer face às suas necessidades diárias.

Quadro 40: Meios técnicos e humanos dos magistrados

Não são suficientes	51,5%
Há dificuldade em resolver as situações em tempo útil	25%
Há dificuldade em fazer justiça, porque as vítimas remetem-se ao silêncio	11,5%
O problema é a incapacidade de dar resposta aos problemas subjacentes à violência doméstica	11,5%

Fonte: Inquéritos 2012.

Acresce que identificaram outros aspetos fragilizadores da sua missão, como o problema relacionado com a celeridade processual já que as situações não são resolvidas em tempo útil; a dificuldade em fazer justiça porque as vítimas remetem-se ao silêncio e a incapacidade de dar resposta aos problemas subjacentes à violência doméstica, mormente o alcoolismo, o consumo de estupefacientes, as doenças mentais, etc., conforme atestam os seguintes relatos:

“(…) contacto em sede de julgamento (...) os casos que tive, infelizmente (...) nunca dá em nada. Porque as vítimas pura e simplesmente remetem-se ao silêncio” (E15, Juiz de Direito)

“Os meios técnicos eu penso que sim. (...) O que eu penso que falta muitas vezes são outras coisas porque na violência, no crime de violência doméstica muitas vezes estão subjacentes outras situações para as quais não há resposta. É o caso do alcoolismo, da doença mental, do consumo de estupefacientes, não é?”

E ficamos de mãos e pés atados e que nós não temos inclusivamente meios legais de obrigar ninguém a submeter-se a tratamentos ou internamentos psiquiátricos” (E17, Magistrada do MP)

Os informantes (não magistrados) também partilham da mesma opinião dos procuradores e dos juízes já que o entendimento é que os meios disponíveis não são suficientes para fazer face às necessidades.

Quadro 41: Meios técnicos e humanos dos magistrados

Perspetiva dos informantes não magistrados	
Não são suficientes	38%
Desconhece	31%
O problema não é a falta de recursos, mas sim como são implementados	13%
São suficientes	8%
Deviam ter apoio técnico de psicólogos e assistentes sociais	6%
Há falta de tempo é tudo <i>para despachar</i>	4%

Fonte: Inquéritos 2012.

Surgiram ainda algumas respostas convergentes mas que acabam por ter um peso reduzido no universo global, nomeadamente o facto de se entender que o problema, em bom rigor, não é a falta de meios, mas sim a forma como são aplicados na prática; a necessidade de os magistrados terem apoio técnico de psicólogos e assistentes sociais; e que a falta de tempo conduz necessariamente a um tratamento menos cuidado dos processos. Vejamos alguns relatos que reforçam estas ideias:

“No nosso distrito começamos a ter (...) procuradores especificamente para tratar dos processos de violência doméstica” (E39, Técnica NAV)

“(...) uma maior sensibilização para a problemática e para a aplicação das medidas da lei permitiria conduzir as situações de VD de uma forma menos revitimizante para a vítima(...). Contudo a escassez de recursos, principalmente humanos, impede a celeridade na resolução dos processos” (E40, Técnica NAV)

“Sabemos da exiguidade, exigência, responsabilidade e importância do trabalho de magistrados, da falta de quadros nos tribunais, da insuficiência de meios materiais. Sabemos que estas são condições que interferem e condicionam o andamento dos processos. Porém, creio que a maior ou menor dificuldade dos magistrados que lidam com situações de violência doméstica advém não de condicionantes ao nível dos recursos materiais e humanos, mas antes da própria conceção sobre o fenómeno, o tipo e a natureza do crime, o seu entendimento sobre as relações humanas e conceção de família, e dos crimes ocorridos, da desculpabilidade face a características pessoais das vítimas, a dificuldade em gerir e entender as ambiguidades, o sim, o não, o talvez, das vítimas, as suas desistências, os seus avanços, e recuos” (E46, Técnica UMAR)

“ Não, não. Então eles haviam de ir ao terreno. Falar com as pessoas. A gente quando o agressor vai para a cadeia é ouvido por um juiz. (...) para saber aquilo que estava a julgar” E06

DIMENSÃO SIMBÓLICA DA LEI

Quando questionadas sobre as imagens que associam ao crime de violência doméstica, ou seja, as visualizações que lhes invadem de imediato o pensamento quando associam esse comportamento desviante, as vítimas declararam que a

imagem mais comum é a de um homem a bater numa mulher, seguindo-se, com menor expressão, as ofensas verbais, a imagem dos filhos a assistirem às agressões, uma vida triste, uma casa desmanchada e uma vida em clausura permanente (fechada em casa e sem a possibilidade de poder trabalhar).

Quadro 42: Imagens que associa ao crime de VD

Perspetiva das vítimas	
Homem a bater na mulher/ex- companheiro a bater-me	33%
Uma vida em clausura estar fechada em casa não me deixarem trabalhar	18,6%
Ofensas verbais	13%
Imagem dos filhos a assistirem às agressões da mãe	13%
Uma vida triste	13%
Uma casa desmanchada	9,3%

Fonte: Inquéritos 2012.

Já os restantes informantes referiram, com maior expressão, as agressões físicas, seguindo-se então a imagem de uma mulher vítima de um homem (quadro n.º 43).

Quadro 43: Imagens que associa ao crime de VD

Perspetiva dos informantes (exceto vítimas e agressores)	
Agressões físicas	30%
Mulher vítima de homem	21%
Gritos	6%
Violência psicológica	5%
Filhos a assistir às agressões	4%
Filhos vítimas de pais	3%

Ofensas verbais	3%
Imagens das campanhas de sensibilização	3%

Fonte: Inquéritos 2012.

Foram ainda apontadas outras imagens, mas com pouca expressão, a saber: gritos, violência psicológica, filhos a assistir às agressões, filhos vítimas de pais, ofensas verbais, imagens das campanhas de sensibilização; casa, labirinto, cor preta; uma bolha de ar, álcool, desresponsabilização da comunidade envolvente; olhar triste e sofrido das vítimas, alguém a precisar de apoio, quando o Benfica perde ou quando eles regressam da caça; dificuldade na prova do crime, ameaças, relação de desigualdade, mulher e homem vítimas, casais de homossexuais, nódoas negras, alguém a chorar, alguém a fugir, violência sexual.

“(...) uma bolha de ar, que envolve a vítima e que à medida que o tempo passa, esse mesmo ar vai ficando mais escasso. Simbolicamente essa bolha de ar representaria tudo o que a vítima é, enquanto pessoa. Poderei ainda associar a um cubículo com paredes móveis, que à medida que o tempo passa vão confinando a vítima a uma espaço sempre mais reduzido, limitando cada vez mais a sua saída” (E41, Técnica NAV)

Por outro lado, os dois agressores acabam por revelar as imagens que resultam da sua experiência pessoal, ou seja: o primeiro apresenta a imagem do crime de violência doméstica associada a um marido que chega a casa, que bate na mulher e nos filhos e que parte a casa toda. Esta imagem é a que lhe invade o espírito sobretudo porque é aquela que o inquirido entende justificar a tipificação como ato de violência doméstica,

ao contrário daquilo que ele referiu ter feito: um ato pontual, não reiterado e que terá sido o resultado de uma reação humana quando teve conhecimento que a sua ex-mulher andava a traí-lo com outro homem. No testemunho do segundo agressor inquirido o cenário associado é, de certa forma, o arrependimento, já que o mesmo refere que a primeira imagem que lhe vem à cabeça quando pensa em violência doméstica é tudo aquilo que podia ter feito para evitar o desfecho dramático que viveu e que culminou numa pena por tentativa de homicídio.

“(...) marido que chega a casa bêbado, que bate na mulher e nos filhos e que parte a casa toda” (E18, *ex-agressor*)

“(...) certas coisas que eu podia ter resolvido a bem” (E35, *ex-agressor*)

No plano das sensações os informantes, quando pensam no crime de violência doméstica, são invadidos sobretudo por sentimentos associados a ódio, raiva e revolta para com os agressores; seguindo-se a angústia e tristeza pelas vítimas diretas e indiretas a par de um desejo vingativo e de fazer justiça. Com menos expressão surge o medo; a incompreensão, porque é que as pessoas chegam a um ponto de rutura desta natureza; a vergonha porque a sociedade continua a legitimar a violência. E ainda, mas com menor expressão: um longo caminho a percorrer; abstração de sentimentos e emoções; família em crise; falta de autoestima; e arrependimento (no caso de um ex-agressor). Entendemos ser de realçar que, apesar de a maioria dos inquiridos ter formação superior e exercer funções de responsabilidade (magistratura, coordenação de núcleos distritais de atendimento a vítimas, forças de segurança, advocacia,

etc.) demonstra, contudo, que o primeiro sentimento que gera quando se pensa em violência doméstica está associado a sentimentos ditos menos nobres, como é o caso do ódio e a raiva para com os agressores, estímulos essencialmente primários. Neste ponto considerámos que, nesta amostra de informantes privilegiados iriam surgir sentimentos mais racionais, como a compreensão da problemática de uma forma mais global e esclarecida, com uma perspectiva de, também, se trabalhar o agressor e reintegra-lo novamente na sociedade, invés de sentimentos, como já referimos, associados a ódio e raiva.

Quadro 44: O que sente quando pensa em VD

Perspetiva dos informantes não vítimas	
Ódio/ revolta/raiva para com os agressores	34%
Angústia/ tristeza pelas vítimas diretas/ indiretas	18%
Frustração/ impotência por não se poder ajudar/ impunidade/ injustiça	15%
Vontade de fazer justiça/ vingança	8%
Medo	7%
Incompreensão, porque é que as pessoas chegam a um ponto daqueles	7%
Vergonha porque a sociedade continua a legitimar a violência	5%

Fonte: Inquéritos 2012.

As vítimas, por outro lado, revelaram sentir sobretudo tristeza, dor e medo, o que é natural tendo em consideração as experiências traumáticas que vivencia(ra)m. A par destas sensações com maior expressão no conjunto de respostas surgiram ainda, com menor peso, ideias como o orgulho (em si própria), vergonha, revolta por ter deixado chegar àquele ponto, perplexidade (como é que aconteceu a mim?), alívio (já passou!).

Quadro 45: O que sente quando pensa em VD

Perspetiva das vítimas	
Tristeza/dor	30%
Terror/medo	20%

Fonte: Inquéritos 2012.

Aos informantes foi questionado como é que interpretavam o crime de violência doméstica, se entendiam que era um *crime da moda*, se se justificava falar tanto como agora neste comportamento desviante ou se, por outro lado, entendiam que isso se devia sobretudo a eventuais interesses ocultos, para satisfazer grupos de pressão, de organizações com outros interesses, para ir ao encontro e alimentar as expectativas da opinião pública e de determinadas instituições.

Apesar de, *a priori*, o investigador ter a convicção que a tendência das respostas seria no sentido de confirmar a necessidade de se falar da violência doméstica com a ênfase e o relevo que é dado na sociedade hodierna, não sendo, dessa forma, um crime *da moda*, entendemos que seria importante confirmar essa conceção inicial e desconstruir se, de facto, este era um aspeto consensual ou se, pelo contrário, existiriam vozes dissonantes.

Foi por isso enriquecedor para a presente investigação verificar que 16% dos inquiridos entendem que se *banalizou* o crime de violência doméstica, pois agora qualquer comportamento é violência doméstica, que existe um exagero geral na forma como se fala da violência doméstica, que muita gente se aproveita da atual moldura legal para prejudicar os seus companheiros; que não devia existir sequer um artigo no código penal com a epígrafe violência doméstica. Isso só aconteceu

para satisfazer a vontade de alguns grupos de pressão, algumas organizações e determinadas pessoas, pois o ato ilícito de violência doméstica era perfeitamente enquadrável no crime de ofensas à integridade física, que pode ser simples, qualificada ou agravada. Acrescentaram ainda que não faz sentido um artigo no código penal apenas para a violência doméstica. Esta perspetiva é defendida por pessoas esclarecidas como magistrados e um professor doutorado em direito penal.

Quadro 46. Visão justificativa do crime de VD

Não é um <i>crime da moda</i> , sempre existiu e faz sentido que se fale como agora	82%
Sim (é um <i>crime da moda</i>), agora é tudo violência doméstica, banalizaram o crime	16%
Desconhece	2%

Fonte: Inquéritos 2012.

Estamos pois a falar de vários informantes, dos quais três são magistrados, que entendem que agora é tudo violência doméstica, que se banalizou o crime de violência doméstica, que há muita gente a vitimizar-se, a aproveitar-se porque agora é um tema muito falado; e servindo, inclusivamente, interesses de grupos de pressão e organizações públicas e privadas. Eis alguns registos que consolidam esta posição:

“(…) torna-se o crime da moda porque acham que qualquer coisa agora é violência doméstica (...) chamam-lhe crime da moda porque estão a banalizar a situação” (E02, Técnica NAV)

“(…) há muita gente a vitimizar-se, a aproveitar um bocadinho que isto está a ser, está a ser falado” (E12, Técnica Casa-Abrigo)

“(...) também é um bocado da moda, (...) acho que há um bocado de exagero (...) agora anda-se a transformar qualquer bofetada em violência doméstica. (...) acho que o problema existe, é muito grave, sempre existiu, (...) falar-se demasiado e depois não se dá, demasiado valor” (E13, Magistrada do MP)

“(...) sim, é um crime da moda, não acho que toda e qualquer tipo de violência se enquadre no conceito de violência doméstica. Eu acho que se legislou muito e daí, depois passamos para a ideia de que é um crime na moda, portanto, como se legislou tudo, como se legislou muito a esse respeito tornou-se um crime da moda. Qualquer coisa que aconteça as pessoas identificam como um crime de violência doméstica. (...) a legislação, com algumas diferenças claro, mas a legislação que temos, a legislação geral que temos para os outros crimes servia para este também” (E14, Juiz de Direito)

“(...) o tom com que se fala hoje em dia em VD é excessivo (...) eu já vi processos desses, em que quando a mulher não tem razões nenhunas para se divorciar à luz da sociedade ela precisa de arranjar um motivo e então o que é que faz? Acusa o marido de violência doméstica” (E29, Advogada)

“Não existe o crime de violência doméstica, não devia existir sequer um artigo no código penal com a epígrafe violência doméstica. Isso só aconteceu para satisfazer a vontade de alguns grupos de pressão, algumas organizações e determinadas pessoas, pois o ato ilícito de violência doméstica é perfeitamente enquadrável no crime de ofensas à integridade física, que pode ser simples, qualificada ou agravada. Não faz sentido um artigo no código penal apenas para a violência doméstica” (E49, especialista em direito penal)

O investigador entendeu que seria fundamental perceber, no plano simbólico, quais as imagens que os informantes associavam ao rol de diplomas legais atualmente existente que versam sobre a violência doméstica, por forma a descortinar o grau de aceitação da legislação em vigor.

Em geral os informantes não magistrados associam, à legislação sobre violência doméstica, a ideia de algo que não é aplicado no terreno, algo que não surte os efeitos desejados, que funciona mal, algo que tem de ser modificado, melhorado, que tem de evoluir.

Quadro 47: Imagem associada à legislação da VD

Perspetiva dos informantes não magistrados	
Algo que não é aplicado no terreno/ não surte os efeitos desejados/ funciona mal	36%
Algo que tem de ser modificado/ melhorado / evoluir	24%
Algo que não é eficiente pois os agressores ficam em liberdade/ não protege a vítima em casa	12%
Algo que é muito lento	7%

Fonte: Inquéritos 2012.

Com menor expressão surgiram outras ideias associadas, a saber: algo que não é eficiente pois os agressores ficam em liberdade; algo que não protege a vítima; algo que é muito lento; algo pouco punitivo; que a lei está impregnada de estereótipos e de desigualdade de género; passividade; quem legisla nunca esteve no terreno; revitimização; algo inconstante; uma grande mistura de cores que ainda não estão devidamente misturadas; há muita legislação com algumas partes exageradas pois é tudo VD; fragilidades ao nível da inserção profissional e habitacional

para determinadas vítimas; folhas de papel ou um código com o martelo dos tribunais pousado sobre ele; o agressor a ser condenado; labirinto, nó, novelo, zanga, frustração, luta, movimento, força e esperança. Vejamos alguns testemunhos:

“(...) há muita legislação (...) certas partes ali que são exageradas (...) sem se apurar se de facto o crime é violência doméstica ou não (...) é um crime dá-se logo o estatuto de vítima. (...) os processos são arquivados (...) quando o crime, não era de violência doméstica” (E31, NIAVE-GNR)

“(...) não dá resposta que é esperada pela vítima (...) a vítima é quem continua a deixar a sua casa e ficar com os filhos e muitas vezes com dificuldades económicas” (E37, Técnica NAV)

“(...) falhas na sua aplicação com consequências negativas para as próprias vítimas” (E40, Técnica NAV)

“É uma lei bonita de ser lida, que suscita esperança na defesa e proteção das vítimas, mas na prática pouco ou nada se tira proveito dos artigos que a constitui” (E48, MIPP-PSP)

“(...) há qualquer coisa que não, (é algo que) não funciona a 100%. (...) compreender melhor o agressor e ter também em conta os filhos (...) separar logo a mulher e o marido neste caso, nesse caso separar logo os dois sem, sem saber mais nada. (...) é separar, arranjar logo uma pensão para a mulher e depois levar os filhos e separar logo o pai da família” (E18, *ex-agressor*)

“(...) tem de averiguar bem a situação antes de funcionar (...) a mulher telefona ao apoio vítima, a guarda pega nela e leva-a logo. Não pode ser. Não concordo com essa lei. Primeiro têm de ver se houve, se não houve, os motivos quais é que foram os motivos, porque uma coisa leva à outra” E35 (*ex-agressor*)

Não menos interessante é a visão dos magistrados que, à legislação atualmente em vigor neste domínio, associam a ideia de uma vastidão de diplomas que é muito dispersa, que se legislou muito; mas também a ideia de algo que tem de ser modificado, algo que não funciona, algo que não é aplicado porque não surte o efeito desejado.

Quadro 48: Imagem associada à legislação da VD

Perspetiva dos magistrados	
Legislou-se muito / vastidão de diplomas muito dispersa	43 %
Algo que tem de ser modificado/ que não funciona/ que não é aplicado porque não surte efeito	43 %
Algo que funciona	14 %

Fonte: Inquéritos 2012.

Vejamos um desses testemunhos:

“(…) um grande emaranhado legislativo (…) vai-se um pouco ao sabor da comunicação social, do que se fala, do que se deixa falar (…) algumas coisas vão funcionando, nem todas” (E13, Magistrada do MP)

INCIDÊNCIA DA ORIGEM DOS MAGISTRADOS NOS PROCESSOS

Por fim, os informantes foram questionados se entendiam que existia uma incidência da origem dos magistrados na forma como são desenvolvidos os processos que estão há responsabilidade destes, ou seja, se, de certa forma, os magistrados deixam-se influenciar nas suas decisões por aquilo que eram as suas vivências do passado ou se, pelo contrário, eram extremamente legalistas e conduziam a sua ação de forma extremamente isenta e livre de quaisquer enviesamentos derivados das

suas histórias de vida. Também aqui os resultados foram interessantes.

Quadro 49: Incidência da origem dos magistrados nos processos de VD

Perspetiva dos informantes não magistrados	
Existem incidências	48%
Não existem incidências	24%
Desconhece	26%
O mais importante é a sensibilidade para a problemática	2%

Fonte: Inquéritos 2012.

Na perspetiva de quase metade (48%) dos informantes não magistrados existem, de forma evidente, influências provenientes na forma como os processos são conduzidos. Para estes informantes, com os magistrados, tal como acontece com qualquer outro profissional, é-lhes difícil separar o eu pessoal do eu profissional, ou seja, distanciar as suas crenças, valores e princípios da aplicação estrita e objetiva da lei, o que é uma visão curiosa se tivermos em consideração que estamos a falar de profissionais que se devem cingir à letra e espírito da lei, e que são acusados de serem extremamente frios na forma como conduzem os processos.

“Não. Pelo contrário (...) acho que eles conduzem todos os processos de uma forma tão fria e formal que não se consegue perceber isso. (...) não parece que vivem neste mundo e parece que a realidade que nós temos, (...) eles vêm noutra perspetiva completamente diferente da nossa, sem se estar no terreno, sem se estar na realidade verdadeira das coisas” (E21, Advogada em Casa-Abrigo)

“(...) como qualquer profissional é-lhes difícil separar o eu pessoal do eu profissional, ou seja, distanciar as suas crenças, valores e princípios da aplicação estrita e objetiva da lei. E isso notou-se em alguns processos que eu acompanhei. (...) ainda que o CEJ tenha que combater essa tendência com formação por exemplo através de role-playings” (E39, Técnica NAV)

“Sem dúvida que sim. (...) os valores que lhes foram transmitidos poderão influenciar as decisões que tomam. (...) o ambiente e os modelos familiares que tivemos contribuem muito para a perceção que temos sobre a vida” (E42, Técnica NAV)

“Claro. Quantos não serão também vítimas ou agressores? Mas desse facto decorre maior sensibilidade para este tipo de processos, que pode ser correspondida de modo correto ou incorreto” (E45, Oficial DNPS)

“Apesar de reconhecer a existência de determinantes sociais, penso que importa mais todo o processo de socialização, de valores culturais e sociais de construção do masculino e do feminino, de estereótipos, de desigualdades pela diferença e não de igualdade na diferença que educam e perpetuam para a discriminação e para a naturalização da violência como padrão relacional entre homens e mulheres. Estes influenciam as nossas crenças, as nossas atitudes e a forma como agimos e nos posicionamos. Esta é para mim a grande questão a ter em conta quando olhamos para o resultado dos processos e não a origem social dos magistrados” (E46, Técnica UMAR)

Os próprios magistrados (83%) acabam por confirmar esta visão referindo que todos nós, no fundo, refletimos o nosso trajeto de vida nas decisões que tomamos. Não menos interessante é a visão daqueles que entendem que os magistrados não

se deixam influenciar por quaisquer experiências vivenciais e que não são minimamente sensíveis ao processo.

Quadro 50: Incidência da origem dos magistrados nos processos de VD

Perspetiva dos magistrados	
Sim / Sim, mas tem a ver com a sensibilidade de cada um	83%
Não, é objetivo	17%

Fonte: Inquéritos 2012

Eis alguns relatos:

“(...) todos nós no fundo refletimos o nosso trajeto de vida (...) devemos pugnar pela objetividade mas somos o que somos (...) vemos com frequência, vemos também as nossas vivências naquilo que nos vai aparecendo, e há coisas com que nos identificamos mais pela positiva ou pela negativa e isso acaba por se refletir no nosso trabalho” (E13, Magistrada MP)

“(...) é inevitável que a minha forma de estar e a minha maneira de manifestar-me secalhar, tanto em audiência como na minha profissão, como lá fora a nível pessoal, tenho comigo as próprias experiências. Isso de alguma forma sim, é capaz de influenciar” (E16, Juiz de Direito)

“Talvez tenha mais influência a sensibilidade da pessoa (...). Há pessoas que não são minimamente sensíveis ao processo. São tao formais que o processo para eles é um bloco de papel. E há pessoas para quem é o processo estão ali pessoas (...). E o que se pretende é resolver a vida às pessoas” (E17, Magistrada MP)

4.4. Discussão dos resultados

Na presente secção é nossa intenção desenvolver um balanço do caminho percorrido e aqueles que foram os novos campos de análise alcançados com a metodologia que, no nosso entendimento, melhor se adequou aos objetivos a atingir no âmbito da presente investigação, culminando naquilo que são as principais conclusões.

Nessa senda, considerámos fundamental abordar a problemática à luz do conceito jussociológico de dimensão simbólica da lei. Dessa forma foi possível mergulhar naquilo que são as atitudes e dinâmicas de todos os agentes que, por motivos profissionais ou pessoais, lidam ou lidaram de perto com o fenómeno e a legislação relacionada com a violência doméstica, no sentido de aferir eventuais disfunções nas práticas, fruto das várias leituras possíveis da mesma realidade – pois, como ensina Guibentif (2007), a separação entre um plano material e um plano simbólico da realidade social tem inspirado a formulação do conceito de efeitos simbólicos das leis, isto é, os efeitos que as leis teriam sobre as representações sociais – para que, num segundo momento, fosse possível refletir sobre uma eventual necessidade de (re)configuração do atual paradigma de mediação política no seguimento do processo de implementação do referencial do governo, *in casu*, para a área da segurança interna.

O PLANO SIMBÓLICO DA REALIDADE SOCIAL

Vimos que o plano simbólico da realidade social está sempre presente. É indissociável da forma como o ser humano descodifica, sente e interpreta o meio envolvente e tudo aquilo

que assimila através dos sentidos, culminando numa atitude que poderá refletir-se nos comportamentos. O direito não é exceção. Vimos também que quando uma pessoa é confrontada no seu dia-a-dia com uma norma, que condiciona a sua vida ou de terceiros, há de imediato uma interpretação e uma leitura particular de perceber esse dispositivo. Essa forma de estar, alimentada em grande medida por aquilo que é canalizado pelos órgãos de comunicação social, mas também por outras fontes como o grupo de amigos, a família, os colegas, a internet, leituras, etc., projeta-se em reações internas e externas, nem sempre em sentidos convergentes. As externas (visíveis através dos comportamentos) poderão ser positivas (parciais ou totais) ou negativas. Positivas totais quando existe uma adesão convicta e consciente da necessidade, alcance e importância desse normativo. Parciais quando, não existindo essa convicção e consciência da necessidade, ainda assim, verifica-se um acatamento dessa norma. As reações externas negativas são aquelas que poderão representar o total ou parcial incumprimento da norma; ou, ainda que represente o cumprimento da norma, esse acatamento é desenvolvido de uma forma que não corresponde ao espírito da lei, fragilizando o normativo e a intenção do mediador que tem a missão de implementar o referencial do governo para determinada área de ação. Veja-se, enquanto estudo de caso, aquilo que sucede com a lei da violência doméstica. Apesar de os procedimentos estarem perfeitamente enquadrados no ordenamento jurídico português, existe o sentimento, por parte dos diversos agentes, que o sistema não funciona, muito por culpa de grande parte dos profissionais que, apesar de acatarem o teor vertido na lei, o empenho, a motivação e a descrença com que o fazem não é suficiente para

garantir os efeitos desejados pelo legislador e pelo mediador. Por outro lado, as reações internas, de foro emocional e sensorial, de igual modo, poderão ser positivas ou negativas: positivas quando existe uma consciencialização de que a norma tem um objetivo válido e a pessoa se revê nesse dispositivo, associando imagens e ideias positivas à mesma; reação negativa quando existe uma descrença parcial ou total relativamente ao articulado e objetivo dessa norma, verificando-se a associação de ideias e imagens negativas.

O plano simbólico da realidade social molda, pois, as atitudes e os comportamentos das pessoas. Olhando para o caso em análise, verificamos que, apesar de todas as campanhas de sensibilização e daquilo que representa o alcance da lei de violência doméstica, quando as pessoas pensam neste crime, associam de imediato a imagem de um homem a bater numa mulher e agressões físicas. Foram ainda apontadas outras imagens, mas com pouca expressão, como gritos, violência psicológica, filhos a assistir às agressões, filhos vítimas dos pais, ofensas verbais, imagens das campanhas de sensibilização; uma casa, um labirinto, a cor preta; uma bolha de ar, álcool, desresponsabilização da comunidade envolvente; olhar triste e sofrido das vítimas, alguém a precisar de apoio, quando o Benfica perde ou quando os homens regressam da caça; dificuldade na prova do crime, ameaças, relação de desigualdade, casais de homossexuais, nódoas negras, alguém a chorar, alguém a fugir, violência sexual, entre muitas outras imagens que foram referidas. A imagem de um homem a bater numa mulher é a expressão material mais comumente associada ao crime de violência doméstica, visão decorrente da informação estatística oficial, como pela mensagem que diversas associações

e organismos transmitem dessa realidade, mas também pelo enfoque na mulher que as diversas campanhas de sensibilização acentuam. No entanto, em bom rigor, essa concetualização está enviesada conforme atestam os números disponíveis, a par do próprio quadro teórico da problemática em causa que, como já vimos anteriormente, vai muito para além daquilo que é uma mulher a ser agredida por um homem, o que tem gerado alguma *fricção* entre as correntes feministas e os sociólogos do desvio na família.

Por outro lado, os agressores revelaram imagens que resultam da sua experiência pessoal, ou seja, num dos casos, a violência doméstica é associada a um marido que chega a casa, que bate na mulher e nos filhos e que *parte a casa toda*. Esta imagem é aquela que lhe invade o espírito sobretudo porque é essa que o inquirido entende justificar a tipificação como ato de violência doméstica, ao contrário daquilo que ele referiu ter cometido na realidade, em jeito de desculpabilização: um ato pontual, não reiterado e que terá sido o resultado de uma reação natural quando teve conhecimento que a sua ex-mulher andava a traí-lo com outro homem. No testemunho de outro agressor o cenário associado é a materialização da energia do arrependimento, já que o mesmo refere que a primeira imagem que lhe vem à cabeça, quando pensa em violência doméstica, é tudo aquilo que podia ter feito (enquanto comportamento) para evitar o desfecho dramático que culminou numa pena por tentativa de homicídio, assumindo a culpa em parte já que, mais uma vez, encontrou na ação da mulher (vítima) o incidente precipitador, e também desculpabilizante, que conduziu à sua reação censurável.

No plano das sensações, daquilo que não é percebido como imagem mas sim enquanto reação emotiva, os informantes, quando pensam em violência doméstica, são invadidos por sentimentos associados a ódio, raiva e revolta para com os agressores; seguindo-se a angústia e tristeza pelas vítimas diretas e indiretas a par de um desejo de vingança e de fazer justiça. Com menor expressão surge o medo, a incompreensão e a vergonha porque a sociedade continua a legitimar a violência. Entendemos que é importante dar um especial realce a este resultado pois, apesar de a maioria dos inquiridos exercer funções de responsabilidade demonstra, contudo, que o primeiro sentimento que se gera quando se pensa em violência doméstica está associado a estímulos menos racionais, como é o caso do ódio, raiva e vingança para com os agressores, contrariando aquilo que seria uma ideia de partida, mormente o facto de ser natural a expressão de sentimentos mais contidos, racionais e sensatos, como a compreensão da problemática de uma forma mais global e esclarecida, com uma perspetiva de, também, se trabalhar o agressor e reintegrá-lo novamente na sociedade. Relembramos que estamos a falar de informantes esclarecidos, que trabalham com vítimas e agressores, como é o caso dos técnicos das casas-abrigo e dos núcleos de atendimento a vítimas, advogados, magistrados e polícias. Não se tratam de vítimas, mas sim de profissionais de primeira e segunda linha de intervenção que devem representar, acima de tudo, um sinal de esperança. Já as vítimas revelaram sentir sobretudo tristeza, dor e medo, o que é natural tendo em consideração as experiências que vivenciaram. A par destas sensações surgiram ainda, com menor peso, ideias como o orgulho em si própria, vergonha, revolta e alívio.

Por outro lado os informantes – sem vínculo à magistratura – associam, à legislação que enforma a violência doméstica, a ideia de algo que não é aplicado no terreno, que não surte os efeitos desejados, que funciona mal, que tem de ser modificado, melhorado e que tem de evoluir. Com menor expressão surgiram outras ideias, como uma realidade que não é eficiente pois os agressores ficam em liberdade; algo que não protege a vítima, que é muito lento, pouco punitivo; que a lei está impregnada de estereótipos e de desigualdade de género; passividade; a ideia de que quem legisla nunca esteve no terreno (como se existisse um desfasamento entre a visão dos juristas e dos políticos e a realidade, o dia a dia e as dificuldades das pessoas); a revitimação; uma certa banalização do crime de violência doméstica; fragilidades ao nível da inserção profissional e habitacional para as vítimas; folhas de papel; labirinto, nó, novelo, frustração, luta, movimento, força e esperança. Não menos interessante é a visão dos magistrados que, à legislação atualmente em vigor neste domínio, associam a ideia de uma vastidão de diplomas que é muito dispersa e que se legislou muito; mas também a ideia de algo que tem de ser modificado, algo que não funciona, algo que não é aplicado porque não surte o efeito desejado, o que se torna intrigante quando existe a convicção generalizada de que, na prática, a legislação existente é suficiente e está bem estruturada. O problema, assim, reside sobretudo na forma como as pessoas percecionam, conhecem e dominam essa mesma legislação, gerando disfunções nas práticas profissionais e, em consequência, um enviesamento naquilo que era a intenção do legislador, mormente a não revitimação, a celeridade processual; uma verdadeira, rápida e plena resolução dos casos de violência doméstica, a

reintegração dos agressores, uma postura preventiva e ativa das instituições, uma maior sensibilidade no tratamento desta problemática, uma corresponsabilização de homens e mulheres, etc. Se as pessoas não acreditarem no propósito e efeitos de uma determinada lei, não vão exercer, em consequência, o seu mandato com a mesma entrega e zelo, confrontando-se a lei com valores e atitudes com implicações nas práticas sociais. Irão cumprir a sua missão no estrito cumprimento mínimo da lei. Muitas das vezes de forma fria. Mas ficará a faltar algo. O suficiente para fazer toda a diferença no decurso dos processos ou na abordagem, aconselhamento e encaminhamento das vítimas, permitindo dar novo alento e esperança a quem precisa.

É no domínio deste conceito jussociológico que importa aos decisores políticos centrar as suas atenções e, por essa via, dar ouvidos aos cientistas que se têm debruçado sobre estas matérias. Urge perceber se os mediadores, principais implementadores do referencial do governo (em matéria de políticas públicas de segurança o principal mediador é, como já referimos, o ministro da administração interna) estão devidamente capacitados e conscientes dessa tarefa e se têm plena noção do alcance e efeitos das leis nas práticas rotineiras, já que foi possível verificar que as pessoas revelam dificuldades em compreender a linguagem, a tecnicidade e a intenção do governo e o alcance da lei, culminando numa operacionalização do espírito da lei que não será aquela que é expectável. Em geral as pessoas entendem que a lei está em sintonia com a perceção social da violência doméstica como um problema social. E isso é visível na forma como demonstram compreender que a sociedade está cada vez mais sensível a esta problemática, facto visível no reforço jurídico dos direitos e proteção das vítimas, a par

do crescendo de campanhas publicitárias e ações de sensibilização. Mas importa ao mediador estar ciente da imagem que resulta da aplicação do quadro normativo no plano simbólico, que imagens vão ser associadas aos novos diplomas legais, se vai existir uma adesão ou uma descrença por parte das pessoas; se os aplicadores da lei no terreno acreditam nos fins da norma; se existirão disfunções nas práticas e, em caso afirmativo, o que fazer para supervisionar e contrariar essa realidade. Um conjunto de questões que não devem ser alheias a qualquer decisor político ou mediador. Para isso importa estreitar o diálogo com os cientistas sociais, *maxime* os sociólogos, especialistas munidos das ferramentas teóricas adequadas, que devem ser peças fundamentais na análise prévia e posterior trajetória de qualquer documento legal, por forma a acompanhar o processo de produção do direito, a sua implementação e consequente adesão e aplicação por parte dos recetores desse mesmo diploma (os cidadãos) minorando eventuais disfunções nas práticas.

Este contexto ganha maior projeção quando, no nosso entendimento, o conceito de política de segurança representa uma conceção com um sentido muito mais lato e que engloba necessariamente a política criminal. É à luz do referencial de segurança que devem ser definidas as medidas a desenvolver por forma a conseguir atingir as metas previstas no plano do governo. A política criminal deverá ser apenas uma das várias valências a ter em consideração e ser integrada no domínio das políticas públicas de segurança (a par da prevenção e repressão policial, de campanhas publicitárias de prevenção, dos contratos locais de segurança, da intervenção da comunidade educativa junto dos mais jovens, do papel relevante das Forças Armadas no apoio a atividades de segurança interna, do

sistema prisional, etc.), não fazendo sentido falar em universos estanques, como se não fossem áreas de intervenção governativa complementares e indissociáveis, que fazem parte de um mesmo plano de ação.

DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA AO (RE)PENSAR A GOVERNANÇA

Assim, com base nos resultados obtidos na presente investigação à luz da amostra de informantes privilegiados, conclui-se que existem, de facto, disfunções que decorrem de uma governança enviesada por parte de quem tem o papel de mediador e de más práticas aquando da aplicação das políticas públicas de segurança já que aquilo que consubstancia um plano de ação com medidas positivas (referencial) não corresponde aos efeitos práticos expectáveis. Ou seja, a aplicação do referencial desde o seu emissor (mediador) até aos seus destinatários (cidadãos) é um processo que, atualmente, é alvo de um conjunto de *vieses* que contribuem significativamente para a *adulteração* do resultado final. Esses vieses passam pela incapacidade de comunicação política junto dos cidadãos, à descrença das pessoas no referencial do governo para a segurança interna, na forma pouco empenhada dos diversos dirigentes aquando da sua aplicação, as dificuldades existentes na compreensão da linguagem jurídica por parte dos cidadãos, a *frieza* dos magistrados e o formalismo dos tribunais, entre outros aspetos. Importa, agora, propor mecanismos que contrariem essa realidade, já que este estudo de caso parece-nos ser indiciador de algo que sucede de uma forma geral com a aplicação da legislação em Portugal, sobretudo numa sociedade com uma participação política com um valor médio relativamente

baixo (Viegas e Faria, 2007). Vejamos, nessa medida, alguns dos obstáculos apurados que têm impedido a implementação do referencial da forma que seria desejável.

DA LIDERANÇA NA GOVERNANÇA

Em primeiro lugar, como foi já referido, julgamos que devemos destacar a falta de uma liderança inspiradora. Tal como relembra Crozier (1994), o principal motor de mudança é sempre a equipa dirigente. O seu empenho é uma condição primordial e deve ser massivo. Apenas é eficaz o anúncio de uma prioridade absoluta fundada sobre uma convicção íntima e que influencia as posições dos dirigentes sobre todos os assuntos. Por exemplo, o que conduziu ao sucesso de algumas grandes empresas multinacionais, de forma transversal, foi o facto de os seus quadros estarem profundamente persuadidos de que o patrão acreditava no que dizia e praticava o que pregava. Apesar de a lógica de ação política ser distinta do universo empresarial (que se relaciona com clientes e consumidores), esta realidade pode, com as necessárias adaptações, ser transportada para a ação de um governo; sendo um imperativo, uma necessidade que se torna mais atual sabendo que os estados têm vivido sob uma crescente pressão no âmbito das políticas de segurança no seguimento de diversos episódios globais com impacto direto nas vidas dos seus povos. É certo que o mundo vem enfrentando novas ameaças e riscos para a segurança que expõem as vulnerabilidades dos estados, que se evidenciaram sobretudo desde meados da década de 90 do século passado, colocando pressão nos estados para uma urgente atualização do conceito tradicional de segurança, conduzindo a um processo de reforma dos seus sistemas nacionais de segurança e defesa (Gomes, 2008).

Preocupação que deve ser transversal, do macro ao micro, do espaço de decisão central ao local. Daí a necessidade de existir, ao nível local, um mediador de políticas públicas que assegure a implementação de um conjunto de parcerias uniforme e coerente em todo o território nacional (Oliveira, 2006); cenário que se agudizou com a extinção dos governos civis (enquanto interlocutor privilegiado, em matéria de mediação, junto das comunidades), mas que tem vindo a ser minorada, apesar dos avanços tímidos e dos resultados incipientes, com as competências das câmaras municipais no âmbito dos conselhos municipais de segurança, bem como através dos contratos locais de segurança. Mas a liderança governamental continua, ainda assim, a representar um imperativo. Já o conselho económico e social das Nações Unidas, tendo em conta a sua resolução n.º 2002/13 da 37.ª sessão plenária, realizada em 24 de julho de 2002, adotou as diretrizes para a prevenção do crime, que compreendiam as estratégias e as medidas que procuram a redução do risco de ocorrência de crimes e dos seus potenciais efeitos destrutivos sobre os indivíduos e sobre a sociedade, incluindo o sentimento de insegurança. Nos princípios de base surge um forte enfoque na liderança governamental para o desenvolvimento de estratégias de prevenção criminal eficazes e baseadas na promoção dos direitos humanos. Mas também surgem, como princípios gerais, as parcerias entre ministérios e entre autoridades, organizações comunitárias não governamentais, o setor empresarial e cidadãos. Na organização, métodos e abordagens, surge, assim, o envolvimento da comunidade, pois entende-se que a sua participação ativa e de outros segmentos da sociedade civil tem um papel essencial na eficácia e

na identificação das prioridades da prevenção do crime, bem como na sua implementação e avaliação (Manual de diagnósticos locais de segurança, 2009).

DA TECNICIDADE DO DISCURSO JURÍDICO

Um segundo fator decisivo para o fosso existente entre cidadãos e políticos, e que, de certa forma, conduz a muita da incompreensão e descrença por parte dos primeiros em relação aos segundos, com consequências para a imagem da justiça, diz respeito à linguagem jurídica ou, se quisermos, à tecnicidade do discurso jurídico. Sabemos que os fatores que influenciam negativamente sobre a imagem da justiça, tal como sintetiza Guibentif (2003), distinguem-se em quatro categorias: os que se relacionam com o funcionamento concreto da justiça, os que poderemos chamar de *culturais*, os *institucionais* e os ligados aos resultados das atividades dos tribunais. Entre os aspetos do funcionamento concreto da justiça que penalizariam a imagem desta destacam-se a morosidade na tramitação, a escassez de meios materiais à disposição dos magistrados e o custo que deve suportar o cidadão que pretende submeter um caso a um tribunal. Dentro dos aspetos *culturais* destacamos o formalismo dos procedimentos judiciais e a tecnicidade do discurso jurídico que contribuem para a distância que poderá existir entre o modo de pensar dos profissionais da justiça e o modo de pensar do cidadão comum, a par dos baixos níveis de literacia da população e a tendência para o formalismo ou elevado nível de condificação da lei que se torna *labiríntica*.

Nesta relação entre a linguagem jurídica e os seus destinatários, surgem os magistrados, sobretudo os juízes que devem ser elementos facilitadores para a desmistificação e compreensão

dos articulados aparentemente complexos e a consequente adesão por parte das pessoas. Na verdade, “nas nossas sociedades, onde os que sabem fazem as leis para os que sabem menos, os juízes funcionam como intermediários: ocupam uma posição estratégica para regularem o vai e vem entre o vocabulário dos especialistas e a linguagem quotidiana, com a circulação a efetuar-se nos dois sentidos” (Rigaux, 2000: 7). Contudo, no nosso entendimento, no contexto em análise, os magistrados do ministério público ganham maior destaque. São eles os primeiros interlocutores entre os tribunais e as vítimas, ainda que, por vezes, surjam acompanhadas por assistentes sociais ou elementos das forças policiais que tentam desmistificar os receios e uma determinada imagem complexificada do sistema judicial. Os procuradores representam, assim, o primeiro contacto com a linguagem jurídica, sem olvidar eventuais esclarecimentos legais de outros técnicos (advogados, polícias, técnicos dos núcleos de atendimento a vítimas, etc.). O direito é, assim, “uma realidade complexa e difícil de se captar. É esta a imagem que os juristas dão do seu objeto de saber” (Guibentif, 2007: 40). Imagem que importa, quanto antes, desconstruir e contrariar, tornando essa codificação cada mais acessível, esforço aliás que se denota nos órgãos de comunicação social quando tratam de alguma matéria que, à partida, pode oferecer dificuldades de compreensão à maioria dos seus destinatários pouco habituados a interpretar o verdadeiro alcance dessa linguagem. Tal como refere Bourdieu, ao “nível discursivo ou gramatical, verificam-se traduções nos *media* que visam adaptar e tornar compreensível ao público leigo a linguagem técnica e altamente profissionalizada do campo jurídico que permanece hermética para os *profanos* de forma a consolidar o poder que advém do

monopólio das competências” (Machado e Santos, 2011: 156). Mas esse fosso não se verifica apenas entre magistrados e os cidadãos comuns, mas também com outros operadores da justiça, como é o caso dos polícias e advogados, conforme atestam alguns testemunhos, como o advogado Garcia Pereira (1990), quando refere que é público e notório o mal-estar entre uma boa parte dos magistrados e a generalidade dos advogados que frequentam regularmente os tribunais. Segundo o mesmo causídico, a denúncia da conceção e das práticas majestáticas de certos magistrados – como se os demais cidadãos (advogados incluídos) não passassem de meros súbditos, ou de simples vassalos – tem vindo a ser feita, mas por vezes com timidez. Apesar de a ciência não se coadunar com posições meramente opinativas ou abusivamente generalizadoras, não deixa de ser curiosa a perspetiva de um advogado com larga experiência nos tribunais e que espelha alguns dos testemunhos dos informantes que nos emprestaram o seu saber.

DA FORMAÇÃO DOS OPERADORES

Curiosamente, essa tecnicidade e consolidação de poder acaba por entrar em choque com aquilo que consubstancia a necessidade de formação para os magistrados, facto que resulta como uma evidência na presente investigação. Na verdade, os agentes (em sentido lato) que lidam de perto com a problemática em análise não sabem identificar a legislação que versa sobre o crime de violência doméstica. Os próprios magistrados, advogados e outros profissionais especializados na área revelaram desconhecer quais os diplomas mais importantes neste domínio, apesar dos diversos documentos legais atualmente existentes, das campanhas, das ações de sensibilização,

do envolvimento ativo de figuras públicas e da importância e enfoque mediático que tem vindo a ser desenvolvido a propósito dos enormes avanços jurídicos nesta matéria, sobretudo com a autonomização jurídico-criminal da violência doméstica (artigo 152.º do CP), que ocorreu somente com a revisão penal de 2007 e, mais tarde, a designada lei da violência doméstica (lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que veio estabelecer o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas).

Mas este desconhecimento não deve suscitar qualquer perplexidade se pensarmos que, no decurso dos resultados obtidos no presente estudo, os magistrados são uma classe profissional muito resistente à formação e revelam desconhecimento sobre a realidade e sobre os mecanismos disponíveis no âmbito da legislação da violência doméstica. É pois urgente a introdução de módulos iniciais sobre esta problemática no CEJ e investir na formação contínua. Os magistrados necessitam de trabalhar os estereótipos associados à problemática e perceber como estes têm impacto na sua atividade profissional. Por outro lado, necessitam de conhecer as dinâmicas psicológicas existentes nas relações violentas, de modo a melhor compreenderem as atitudes e comportamentos dos seus intervenientes. Por outro lado, os magistrados estão divididos nesta matéria. Existem aqueles que entendem estar munidos dos conhecimentos necessários para o adequado desempenho da sua missão, e os que entendem não existir formação suficiente, havendo quem reconheça que não existe um domínio pleno sobre os mecanismos disponíveis na legislação, como é o caso da teleassistência, apesar dos esforços que têm vindo a ser desenvolvidos no sentido de colmatar esta lacuna. Por exemplo, em julho de 2011 a

CIG, com a colaboração da DGAI, a PSP, GNR e a Cruz Vermelha Portuguesa, publicou um protocolo de implementação da teleassistência no âmbito da violência doméstica. Trata-se de um manual dirigido a magistrados, forças de segurança e CIG, assumindo-se como um compromisso de atuação e contrariando o espírito existente entre magistrados que ainda não fazem uso desta ferramenta disponível com a frequência que seria desejável.

DOS MEIOS HUMANOS E MATERIAIS DISPONÍVEIS

Outro aspeto incontornável, mas que é transversal, diz respeito à suposta escassez de meios para o cumprimento da missão. Os magistrados entendem que os meios humanos e técnicos disponíveis não são suficientes para fazer face às suas necessidades diárias. Acresce que identificaram outros aspetos fragilizadores das suas tarefas, como a falta de celeridade processual, já que as situações não são resolvidas em tempo útil; a dificuldade em fazer justiça porque as vítimas remetem-se ao silêncio e a incapacidade de dar resposta aos problemas subjacentes à violência doméstica, mormente o alcoolismo, o consumo de estupefacientes, as doenças mentais, etc. Os informantes não magistrados também partilham da mesma opinião dos procuradores e dos juízes já que o entendimento é que os meios disponíveis não são suficientes para fazer face às necessidades. No entanto esta perceção, por parte dos informantes, assenta sobretudo na evidência de uma enorme dificuldade em conseguir impor, por parte dos diversos agentes que compõem o sistema judicial, uma celeridade processual desejável em processos de caráter urgente: como se mais magistrados significasse maior rapidez na tramitação e na busca de soluções.

Surgiram ainda algumas respostas convergentes mas que acabam por ter um peso reduzido no universo da amostra, nomeadamente o facto de se entender que o problema, em bom rigor, não é a falta de meios, mas sim a forma como são aplicados na prática; a necessidade de os magistrados terem apoio técnico por parte de psicólogos e assistentes sociais; e que a falta de tempo conduz necessariamente a um tratamento menos cuidado dos processos.

Na perspetiva dos profissionais da PSP e da GNR as forças de segurança têm os meios humanos e técnicos necessários para a resolução dos problemas com que lida diariamente no âmbito da violência doméstica. Na perspetiva dos restantes informantes privilegiados, ao contrário da posição dos polícias, existe a convicção de que nas forças de segurança não existem os meios necessários para fazer face à problemática em análise. Nas forças policiais, segundo os inquiridos, faltam profissionais com formação especializada sobretudo na primeira linha de intervenção e deviam existir mais mulheres a trabalhar com esta realidade, opção que devia ser privilegiada, atendendo que os agentes masculinos acabam por gerar, ainda que involuntariamente, alguma desconfiança nas vítimas que são maioritariamente do género feminino. É pois curioso verificar que os elementos das forças de segurança têm uma visão diferente daquela que é transmitida pelos atores externos à instituição policial, já que uma percentagem importante dos polícias entende que existem os meios suficientes para fazer face às necessidades diárias.

DA RELAÇÃO ENTRE VÍTIMAS E OPERADORES

Outro fator que foi destacado no decurso desta investigação, quando se abordou as atitudes e os comportamentos dos

magistrados, diz respeito à frieza na forma como conduzem os processos e tratam as vítimas. Assim, na perspectiva de quem já se relacionou com os tribunais, denotam-se influências no modo como os processos são conduzidos. Os magistrados, tal como acontece com qualquer outro profissional, não conseguem separar o *eu* pessoal do *eu* profissional, ou seja, distanciar as suas crenças e experiências pessoais da aplicação estrita e objetiva da lei, o que é um dado pertinente se tivermos em consideração que estamos a falar de profissionais que devem ser legalistas e cingir-se à letra e espírito da lei, sendo inclusive acusados de serem extremamente frios na forma como conduzem os processos. Os próprios magistrados acabam por confirmar esta visão referindo que todos nós, no fundo, refletimos o nosso trajeto de vida nas decisões que tomamos. Não menos interessante é a visão daqueles que entendem que os magistrados não se deixam influenciar por quaisquer experiências vivenciais e que não são minimamente sensíveis ao processo. São tão formais que o processo para eles é mero um bloco de papel, destacando, mais uma vez, a frieza existente.

Por outro lado, na ótica dos magistrados, a relação que se gera entre eles e as vítimas é puramente formal e técnica. No entanto, surgiram outras perspetivas relevantes para a presente investigação, mas com peso residual no contexto geral, revelando existir, por parte de alguns magistrados, a ideia de que as vítimas não os entendem, que são incompreendidos pois só querem factos; que há magistrados para quem o processo representa apenas um bloco de papel, transmitindo a ideia de frieza na relação; e que o atual sistema conduz a que a ação penal dos magistrados acabe por proteger mais o infrator do que a vítima. Por outro lado, os restantes agentes entendem que

a relação que se gera entre os magistrados e as vítimas é fria, formal e distante, acabando por ser excessiva, já que se torna simultaneamente inibidora e geradora de medo no espírito das próprias vítimas que acabam por ficar bloqueadas e incapacitadas de se defenderem em juízo em plenitude, atendendo ao elevado nervosismo que essa relação perturbadora gera.

No entendimento dos informantes (não magistrados), as respostas mais adequadas no sentido de melhorar a intervenção dos procuradores e dos juízes junto das vítimas, passam por três grandes áreas de ação: a primeira é o investimento na formação sobre o fenómeno e sobre a legislação; a segunda sobre a necessidade de se fomentar uma maior proximidade com as vítimas e os técnicos de apoio à vítima; por fim, uma terceira área que está interligada necessariamente com as duas medidas anteriores e que diz respeito ao aumento da sensibilidade dos magistrados para o fenómeno da violência doméstica. Em geral existe a convicção de que os magistrados são excessivamente formais, rígidos e distantes. Os magistrados, por outro lado, apresentaram uma perspectiva dissonante da visão dos restantes agentes. Na verdade, segundo os mesmos, não existe a necessidade de quaisquer mudanças, o problema reside sobretudo nas vítimas que, muitas das vezes, se recusam a prestar declarações, e o processo acaba por representar sobretudo papel, excluindo-se, por isso, quaisquer posições reveladoras de necessidade de formação ou de maior proximidade com a realidade e as pessoas.

Neste ponto julgamos que importa encontrar um equilíbrio. Por um lado, partilhamos do pensamento de Andrés Ibáñez quando refere, a propósito da legalidade no ministério público, que o mesmo “não pode seguir o caminho da visão do político

pragmático que quer soluções rápidas para os problemas que o preocupam, tratando-os geralmente numa perspetiva puramente conjuntural, marcada pela cadência das datas eleitorais” (Ibáñez cit. *in* Valente, 2006: 13). No entanto, é importante que os magistrados saiam do CEJ com plena noção da complexidade e variáveis que envolvem a realidade multidimensional de violência doméstica. Só dessa forma esclarecida podemos acreditar que os processos não voltam a representar apenas um mero volume de papéis, mas sim pessoas e problemas complexos por resolver, sendo certo que importa ter em consideração outras variáveis para conseguirmos resolver os problemas da justiça em Portugal.

Nesta relação que se gera entre cidadãos e tribunais surge, na qualidade de intermediários, os profissionais das forças de segurança, materializando uma primeira linha de intervenção aquando da gestão de situações de crise. Segundo Pereira (2006), no código de processo penal, uma das preocupações é a de aproximar as autoridades judiciais dos órgãos de polícia criminal, uma vez que existe um certo afastamento entre os primeiros e o ministério público. Mas isto sem se policializar o ministério público (MP) nem tornar a autoridade judiciária um órgão de polícia criminal. Cada qual possui as suas competências, mas o sistema só funciona se o MP detiver efetivamente a direção do inquérito e supervisionar o que os órgãos de polícia criminal fazem em termos de investigação. Tudo porque, no fim do inquérito, é ao MP que cabe arquivar o processo ou fazê-lo avançar: se apenas se inteira do que aconteceu no fim essa decisão é puramente formal e com pouco significado. No entanto, o nosso sistema apresenta fragilidades em matéria da capacitação técnica dos magistrados para a condução da ação penal, tal

como relembra Figueiredo Dias (cit. *in* Valente, 2004): lá fora investiga-se para prender, aqui prende-se para investigar, porque o ministério público talvez não esteja tão preparado como seria necessário para dar à polícia as instruções e os conselhos necessários. Sem nos esquecermos de que existem procuradores que procuram dar instruções e conselhos aos órgãos de polícia criminal e que estes entendem que aqueles estão a beliscar as autonomias técnica e tática. A preparação necessária para exercer a ação penal como titular incontestado da investigação criminal passa pela consciencialização, quer por parte dos órgãos de polícia criminal, quer por parte dos magistrados do MP, de que a relação deve basear-se nos princípios da coadjuvação, da dependência funcional e da direção orientados pela *humildade* de quem quer servir o interesse público. Mas essa consciencialização e preparação técnica, para que seja uma evidência nas forças policiais, devem representar uma aposta muito forte na formação. Os inquiridos provenientes da PSP e GNR entendem que, atualmente, a formação ministrada aos profissionais das forças de segurança não é suficiente para um bom desempenho profissional no âmbito em análise. É pois comumente aceite que importa reforçar a formação inicial e a formação ao longo da vida nos aspetos que dizem respeito à abordagem e ao encaminhamento de vítimas, bem como aos aspetos legais. O restante universo de informantes entende, de igual forma, que a formação das forças de segurança na área da violência doméstica, não é suficiente para o cabal cumprimento da sua missão. Existem relatos por parte das vítimas de alguns polícias que ainda tentam persuadir as mesmas no sentido de desistirem da queixa e que o maior problema reside sobretudo nos profissionais que exercem funções na primeira linha de intervenção,

ou seja, aqueles que têm o primeiro contacto com os casos de violência doméstica. O mesmo já não acontece com os agentes que se encontram numa segunda linha e que, em regra, têm formação especializada revelando maior profissionalismo na forma como conduzem os processos e tratam as pessoas.

Existe, assim, uma notória dificuldade por parte dos profissionais das forças policiais em gerar na vítima um sentimento de segurança na abordagem inicial, no primeiro contacto. Fazem-se juízos de valor, revitimiza-se, não existe paciência, não se informa adequadamente a vítima, sendo tratada com ligeireza como se tratasse de apenas mais um caso entre muitos outros. Das respostas resultou a evidência que se denota falta de formação aquando da atuação policial e que, por vezes, o papel das forças de segurança reduz-se ao cumprimento das diligências emanadas pelo ministério público no âmbito da investigação, desvalorizando-se o papel essencial de prevenção. Por outro lado, na perspetiva de metade dos técnicos que trabalham com violência doméstica, existe o entendimento que a relação que se gera, atualmente, entre as vítimas e as forças de segurança é positiva e de proximidade. Ideia que não é partilhada pela outra metade dos inquiridos, já que existem diversos relatos de que a PSP e a GNR revelam falta de profissionalismo no atendimento de primeira linha, que desvalorizam o crime, existindo excessiva proximidade com o agressor; e que os polícias (em sentido lato) são tendenciosos.

Nesta linha de pensamento continuamos a desenvolver a nossa reflexão em torno dos aspetos que deverão ser objecto de ponderação e, eventualmente, revisão nas práticas. Assim, não é possível abordar o universo da prevenção criminal sem se abordar, com maior incidência, um dos seus principais agentes,

mormente as forças policiais e o que deve desenvolvido para melhorar a imagem e a atuação policial, em paralelo com a intervenção dos magistrados. Pegando nas palavras de Cunha Rodrigues (1998), a polícia do futuro não pode circunscrever-se a objetivos de manutenção e reforço da lei e da ordem. Deve integrar e dominar as características de risco e de comunicação em que se traduzem as sociedades modernas. Apostará na prevenção criminal e disponibilizar-se-á para aconselhar os cidadãos a evitar e a dominar os riscos. Prestará tributo à sociologia, cultivando a ideia de diferenciação funcional e purificando o sentido de missão. Mas, para isso, importa conhecer para agir. Relativamente às alterações que devem ser encetadas para melhorar a intervenção das forças de segurança junto das vítimas, os informantes destacaram que se deve insistir na qualidade do atendimento, sobretudo na primeira linha de intervenção, devendo os elementos policiais exteriorizar mais paciência, informar melhor a vítima dos seus direitos; reforçar a segurança das forças policiais nos procedimentos, não atender as vítimas *ao balcão*; garantir maior privacidade; não tratar as vítimas com *ligeireza*, como se fossem apenas mais um caso entre muitos; não tecer juízos de valor; e não revitimizar a vítima. Por outro lado surge um segundo grupo de respostas com expressão que revela a importância de aumentar o número de profissionais policiais com formação especializada em violência doméstica, reforçar a formação contínua nesta área e definir um plano de formação padronizado. Mas as forças policiais também deverão ter um papel ativo na intervenção junto dos agressores. É urgente que o posicionamento estratégico policial na prevenção do crime de violência doméstica não se baseie unicamente em procedimentos focados apenas na

vítima, ou no acompanhamento e encaminhamento daquela. Deverá direcionar-se, também, para o plano interventivo junto dos agressores, até porque já o IV plano nacional contra a violência doméstica (2011-2013), previa que reduzir ou eliminar o risco de revitimação passa por uma melhoria dos atuais mecanismos que estão à disposição da vítima, mas passa igualmente pela criação de medidas que procurem intervir junto dos agressores, reconhecendo que, atualmente, é insuficiente trabalhar apenas com as vítimas importando alterar estereótipos e crenças socialmente enraizadas que contribuem para o perpetuar de novas situações de violência (Rocha, 2011).

DO CUMPRIMENTO DAS LEIS

Outra característica muito presente na linguagem do quotidiano é que as leis em Portugal não se cumprem, a começar por aqueles que as elaboram. Conforme refere, de forma clarividente Freitas de Amaral há trinta anos atrás, mas cujo pensamento ainda se adequa, nas linhas principais, à realidade atual: “tão grave, porém, como a falta de legislação, ou pior do que ela, é a falta do seu cumprimento. A administração pública portuguesa é ineficaz porque não garante, em condições satisfatórias, a afirmação da autoridade do estado e a segurança dos cidadãos” (Poiares, 2013: 19). Transpondo para a violência doméstica verifica-se que existe o entendimento que a legislação atualmente em vigor não corresponde às expectativas e necessidades reais das vítimas. Por outro lado há quem defenda que a legislação corresponde, mas que falha aquando da sua aplicação, ou seja, a variedade de diplomas que regula a problemática da violência doméstica vai ao encontro daquilo que são as necessidades das vítimas. No entanto a sua aplicação

não tem os efeitos desejados pelo legislador, existindo um desfasamento entre a legislação e a realidade, que continua a ser muito penalizadora para a vítima. Acresce que os magistrados são, desde logo, os primeiros *incumpridores*, já que os inquiridos revelaram uma inequívoca vontade em obrigar os magistrados a efetivar o cumprimento das penas, invés da sua habitual suspensão.

Encontramos o mesmo sentido de respostas quando ouvimos os magistrados a afirmar que a legislação corresponde às necessidades mas que, muitas das vezes, é extemporânea; ou então, não corresponde às necessidades das vítimas e que a maior parte das vezes faz-se letra morta da lei porque a mesma não está adequada ao próprio processo, já que quem está no governo não conhece as necessidades reais no terreno. Curiosamente um dos magistrados entende que o atual ordenamento jurídico na área da violência doméstica é desnecessário pois não faz sentido um artigo penal autónomo para este tipo de crime já que a restante legislação é suficiente, posição igualmente defendida por um especialista em direito penal. Um segundo magistrado vai mais longe e chega a referir que, no seu entendimento, a atual legislação representa uma intromissão na vida íntima das pessoas e que a situação atual não está melhor do que quando o crime de violência doméstica era de natureza semipública, posições que, vindas de juristas com responsabilidades nesta área, nos devem conduzir à reflexão.

DA BANALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Por fim, importa refletir sobre o universo da violência doméstica em articulação com aspetos que foram focados pelos informantes, como a designada *banalização* deste crime e a

existência de grupos de pressão com pretensões organizativas ou pessoais. Se é verdade que, por um lado, o conceito de violência doméstica é multidimensional, integrando “qualquer ato, inclusive de omissão ou ameaça, que provoque nas suas vítimas danos físicos, psicológicos ou emocionais, que é praticado por pessoas com quem as vítimas têm uma relação de parentesco consanguíneo, legal ou de facto, com uma determinada intenção ou finalidade e que ocorre sob a forma física, emocional, psicológica, verbal, sexual e económica” (Dias e Guerreiro, 2012: 168), também é verdade que existe o entendimento, apesar de pouco consensual, que se *banalizou* este crime, pois agora qualquer comportamento violento no espaço familiar é tipificado como violência doméstica, existindo um exagero geral na forma como se fala deste fenómeno. Segundo os informantes há *muita gente* que se aproveita da atual moldura legal para prejudicar os seus companheiros; não devendo sequer existir um artigo no código penal com esta epígrafe. Segundo os mesmos, isso só aconteceu para satisfazer a vontade de alguns grupos de pressão e determinadas organizações e pessoas, pois a violência doméstica encontra enquadramento no crime de ofensas à integridade física, que podem ser simples, qualificadas ou agravadas; não fazendo sentido, por isso, um artigo no código penal apenas para a violência doméstica. Esta perspectiva é defendida por pessoas como magistrados e um professor especialista em direito penal. Estamos pois a falar de vários informantes, inclusive magistrados, que entendem que *agora é tudo violência doméstica*, que se banalizou o crime de violência doméstica, que há muita gente a vitimizar-se e a aproveitar-se porque agora é um tema muito falado; e servindo, inclusivamente, interesses de grupos de pressão e organizações públicas

e privadas. Meynaud dá uma definição muito clara de grupos de pressão que ganha especial destaque no presente contexto: os grupos de interesse só se transformam em organismos de pressão a partir do momento em que os responsáveis utilizam a ação sobre o aparelho governamental para fazer triunfar as suas aspirações ou reivindicações (Rocher, 1989). Neste ponto julgo que não subsistem dúvidas de que o caminho traçado, sobretudo desde a última década do século XX, no domínio legislativo e na mudança de mentalidades, muito se deveu ao empenho e intervenção de diversas associações e figuras públicas que, naturalmente, acabaram por influenciar e conduzir à tomada de decisão por parte do aparelho governamental e à consequente alteração do quadro legal. No entanto parece-nos abusivo afirmar que essa influência visou quaisquer aspirações egoístas de grupos de interesse. Na verdade, se assim foi, julgamos que acabou por representar uma reivindicação positiva, pois, apesar das fragilidades ainda evidentes de todo o sistema, podemos afirmar que encontramos-nos num estágio que representa um avanço quando pensamos na evolução verificada na prevenção e combate de um crime que ainda representa, atualmente, um flagelo para muitas famílias portuguesas.

DO DIÁLOGO COM OS CIENTISTAS SOCIAIS

Depois de analisados alguns dos obstáculos que têm impedido a implementação correta do referencial para a área da violência doméstica, desvirtuando a intenção do mediador e o espírito do legislador, importa agora traçar um conjunto de medidas a ter em consideração para inverter este cenário, mormente quando pensamos em melhorar a eficácia do direito como instrumento de política pública. Como vimos anteriormente,

a “vocação mais tradicional da sociologia do direito tem sido, face ao direito positivo, que enuncia determinados modelos de práticas, tomar conhecimento do que são as práticas sociais na realidade” (Guibentif, 2007: 140). Importa, por isso, primeiro que tudo, colocar um enfoque na importância em privilegiar o diálogo entre políticos, legisladores e cientistas sociais. As leis já não podem representar apenas um plano de intenções reservado aos especialistas do direito, desprovido do pulsar daquilo que é a opinião das pessoas (profissionais e público em geral). Mas esse diálogo tem de existir inevitavelmente contrariando toda uma lógica de desconfiança até agora existente, inclusive por parte dos operadores da justiça, quando estes são os primeiros a contribuir para a manutenção do *status quo*. Na verdade, segundo Dias e Andrade (1997), o tribunal singulariza-se, entre as demais instâncias de controlo, por ser, talvez, a mais opaca e resistente à *devassa* da teorização sociológica. A desconfiança do tribunal face às revelações potencialmente desmistificadoras, da sociologia é óbvia e compreensível. O tribunal é, de todas as instituições, aquela cuja sobrevivência mais depende da integridade duma certa imagem decantada e hipostasiada em séculos de teorização política e jurídica. Mas, apesar disso, a sociologia tem contribuído para a compreensão do funcionamento das instâncias formais, apresentando propostas válidas para a reforma da organização judiciária e a desconstrução de alguns pilares do direito considerados inabaláveis, conforme defende Boaventura Sousa Santos, ao referir que a contribuição maior da sociologia para a democratização da administração da justiça consiste em mostrar empiricamente que as reformas do processo ou mesmo do direito substantivo não terão muito significado se não forem complementadas com outros dois tipos

de reformas. Por um lado, a reforma da organização judiciária. E neste caso a democratização deve correr em paralelo com a racionalização da divisão do trabalho e com uma nova gestão dos recursos de tempo e de capacidade técnica. Por outro lado, a reforma da formação e dos processos de recrutamento dos magistrados. As novas gerações de juizes e magistrados deverão ser equipadas com conhecimentos vastos e diversificados sobre a sociedade em geral e sobre a administração da justiça em particular (Santos, 1986). Não é por acaso que, hoje em dia, no atual quadro de acesso ao centro de estudos judiciais, continua a ser obrigatória a titularidade de uma licenciatura em direito mas o grau de mestre, mais recentemente, já poderá ser em qualquer área científica, reforçando a ideia-base de que o magistrado deve estar munido, para além do conhecimento vertido nos códigos, de uma visão abrangente da sociedade assente em outras áreas do saber. Para isso tem sido fundamental o papel precursor desenvolvido pela *Escola* de Coimbra sob o impulso de Boaventura de Sousa Santos e, em Lisboa, por Pierre Guibentif, que têm mantido um diálogo muito estreito entre a sociologia e o direito, através da produção científica, do ensino universitário de temas jussociológicos e de ações de formação para auditores de justiça e magistrados, contribuindo para a projeção deste domínio do conhecimento. Mas importa ser mais ambicioso neste desiderato e reforçar, efetiva e formalmente, o diálogo entre os políticos e os cientistas sociais, sobretudo no processo de produção legislativa.

DA SEVERIDADE DAS PENAS E DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Um aspeto relevante diz respeito aos efeitos das penas mais severas enquanto reação de intimidação junto de potenciais

intenções desviantes. Quando se questionou os informantes relativamente às alterações que deviam ser desenvolvidas na letra da lei, para melhorar o funcionamento da atual rede de prevenção e combate da violência doméstica, foi-nos revelada uma vontade em endurecer as penas aplicadas aos agressores e de levar os magistrados a efetivar as penas (invés de ficarem suspensas). Existe pois uma perceção de que os magistrados, aquando da aplicação da lei, são excessivamente *brandos* pois aplicam penas muito leves e, mesmo essas, na maioria das vezes, acabam por ficar suspensas não surtindo o efeito expectável, o que gera desmotivação e descrença nas vítimas e nos restantes agentes que lidam de perto com esta problemática. É de facto uma matéria que deve ser analisada com muita ponderação. Até porque, no nosso entendimento, a celeridade processual é um desiderato que se deve situar na primeira linha de preocupações, relegando para segundo plano os possíveis efeitos do endurecimento da lei. Pegando nas palavras de Teresa Beleza, o efeito preventivo da lei – penal ou outra, mas sobretudo a penal – é extraordinariamente difícil de avaliar. É provável que a punição certa e rápida seja mais eficaz que a punição severa, como já Beccaria insistia no seu *Dos Delitos e das Penas* (1764). Mas é ainda mais provável que a vulnerabilidade real, em boa parte socialmente construída, de muitas pessoas (tipicamente mulheres, crianças, idosos) e os fatores desencadeantes de violência em outras (tipicamente homens relativamente jovens) estejam dependentes de fatores que não estão ao alcance da lei, penal ou outra (Beleza, 2011).

Acresce que as penas mais duras ou a pena de prisão efetiva não impedem que se volte a cometer a reincidência por parte dos ex-reclusos. “The notion that victims of crime are

strong supporters of jail as the best approach to deterring petty criminals is challenged today with a poll showing that almost two-thirds believe that prison does not stop them reoffending” (Travis, 2010: 49). Há quem pense, de facto, “que as sanções penais têm um efeito de intimidação (na forma de prevenção especial ou de prevenção geral). Porém, os estudos no âmbito da criminologia demonstram que esse efeito preventivo não aumenta linearmente com o aumento da severidade das penas” (Kuhn, 2010: 72). Em Portugal entendemos que não são necessárias penas mais severas, mas sim que sejam aplicadas aquelas que já configuram o nosso ordenamento jurídico-criminal, com a celeridade processual que se exige num processo de carater urgente, em paralelo com o tratamento do agressor, algo que será tratado no ponto seguinte e onde está muito por fazer.

Relativamente a eventuais alterações da legislação atualmente em vigor verifica-se que o quadro legal, que enforma a violência doméstica, está materialmente bem arquitetado e não carece de mudanças de substância (se entretanto a realidade não mudar). O problema reside na aplicação prática por parte de quem tem o papel, no âmbito do seu mandato profissional, de desenvolver as diligências previstas na lei. Em geral os inquiridos entendem que a lei, de facto, é adequada, pelo que não efetuavam quaisquer alterações pois o problema reside sobretudo, como já referimos, na sua aplicação. Segue-se, depois, um conjunto de respostas com maior ou menor expressão que importa destacar em sede de alterações que devem ser encetadas consoante as diversas sensibilidades e origens profissionais: as vítimas não deviam ser obrigadas a sair de casa; a celeridade processual devia ter outra dinâmica, que não aquela que se verifica nos tribunais atualmente; as instituições deviam

desenvolver um maior esforço para que as vítimas se sintam mais protegidas e mais acompanhadas até à sua plena integração; as vítimas não deviam poder recusar-se a depor em tribunal; devia existir uma melhor articulação entre os tribunais (penal, de família e de menores); devia ser desenvolvida uma melhor triagem inicial pois nem tudo deve ser tipificado como violência doméstica; devia-se compreender melhor o agressor e não partir do princípio que o mesmo é culpado; e devia-se mudar os procedimentos relacionados com a regulação do exercício das responsabilidades parentais. Há contudo, por outro lado, um plano de intenções, por parte dos decisores políticos, no sentido de minorar algumas das fragilidades percebidas, como é o exemplo do esforço desenvolvido durante o período de vigência do IV plano nacional contra a violência doméstica, durante o qual a DGAI, em articulação com as forças de segurança e com o apoio da universidade do Minho e em parceria com as procuradorias-gerais distritais do Porto e de Lisboa, desenvolveu e validou um instrumento de avaliação de risco para todas as situações de violência doméstica para uso das forças de segurança a partir do dia 1 de novembro de 2014 (DGAI, 2013). Mais tarde, importa verificar, se os diversos agentes no terreno foram, ou não, devidamente envolvidos no espírito inerente à criação desta nova ferramenta e se esta medida não veio apenas burocratizar, ainda mais, todo o processo que, já por si, é excessivamente moroso.

DA PREVENÇÃO E ANTECIPAÇÃO DO CRIME

Nessa senda ganha especial destaque o domínio da prevenção e onde entroncam ideias como a antecipação, a mediação familiar, o tratamento de agressores e a co-responsabilização

de homens e mulheres. O tratado de Lisboa e o programa de Estocolmo, já abordados neste estudo, estabeleceram a política comum de segurança interna da UE e definiram um modelo de segurança europeu assente em ferramentas comuns e nos seguintes compromissos: o tratamento das causas da insegurança e não apenas dos seus efeitos; uma melhor prevenção e antecipação; e a participação, na medida em que lhes diga respeito, de todos os setores que tenham um papel a desempenhar na proteção (Conselho da União Europeia, CO EUR-PREP 8 JAI 182, 2010). O plano da prevenção e da antecipação dos crimes são, pois, ideias-chave que devem estar sempre presentes no espírito jurídico e no modelo de segurança europeu. Acresce que a prevenção da criminalidade é mais económica e mais eficaz como instrumento de combate à reincidência do que qualquer política repressiva, como sistematicamente têm apontado estudos internacionais neste domínio. Saliente-se, neste âmbito as recomendações do Comité de Ministros do Conselho da Europa que, desde 1983, têm insistido na necessidade de uma política de prevenção criminal, apelando à seleção dos campos de intervenção e à necessidade de colaboração da sociedade civil na tarefa de prevenção criminal (Machado, 2008).

Em face desta realidade o legislador português não podia ficar insensível e deixar de transpor essa filosofia para o seu ordenamento jurídico. O III plano nacional contra a violência doméstica (2007-2010) denunciou isso mesmo, já que foi estruturado segundo um modelo que definiu cinco áreas estratégicas de intervenção a partir das quais surgem as respetivas medidas para a sua operacionalização, a saber: informar, sensibilizar e educar; proteger as vítimas e prevenir a revitimização; capacitar e reinserir as vítimas de violência doméstica; qualificar os

profissionais; aprofundar o conhecimento do fenómeno da violência doméstica. A prevenção e a antecipação surgem fortemente demarcados neste diploma. A vigilância eletrónica para agressores, a teleassistência para vítimas e o empoderamento das vítimas previstos no III PNCVD e em execução parecem ser caminhos de intervenção indispensáveis ao combate desta complexa criminalidade, que a sua aplicação deverá, no quadro dos próximos planos nacionais, fazer-se tendencialmente de forma generalizada a todas as vítimas e agressores identificados. A continuidade da aposta na prevenção será outra estratégia que, em articulação com esta, permitirá a indispensável mudança de mentalidades no sentido da não-violência e da promoção da igualdade (Pais, 2010).

No plano da prevenção e da antecipação ganha especial pertinência a mediação familiar enquanto espaço de conciliação e de opção alternativa à resolução litigiosa da violência familiar, apesar de representar uma ferramenta desconhecida para grande parte das pessoas, que só tomam contacto com essa realidade em situações-limite e quando procuram a ajuda de técnicos especializados na APAV ou nos núcleos distritais de atendimento a vítimas. A comissão de peritos para o acompanhamento do plano nacional contra a violência doméstica defendia no seu I relatório intercalar, no capítulo relativo às medidas legais existentes e a ponderar, a importância da mediação que, não sendo uma medida legal, é considerada como um importante meio alternativo de resolução de conflitos e de articulação com a intervenção judiciária (Ferreira, 2005). Trata-se de adotar medidas legislativas que favorecem a resolução de conflitos, nomeadamente com recurso à mediação e acautelando os interesses das vítimas. Sobre esta questão importa

recordar que, segundo algumas opiniões, a mediação familiar não se adequa às situações de violência doméstica, se bem que a 4.^a Conferência Europeia sobre o Direito da Família sob o tema *A mediação familiar na Europa*, em 1998, tivesse revelado dois tipos de aplicação possível a este tipo de conflitos. A mediação deve ser entendida como forma de prevenir ou de resolver os conflitos e de evitar os processos judiciais, como meio de facilitar soluções consensuais sobre a proteção da pessoa ou dos bens na esfera doméstica, e como meio de assegurar a proteção dos interesses, nomeadamente da mulher, da criança, da pessoa idosa, deficiente ou grande dependente e de reduzir os conflitos, no interesse de todos os membros da família, em situações decorrentes da violência doméstica (Antunes, 2002). Importa, assim, dinamizar um conjunto de ações que visam esclarecer a opinião pública das virtudes da mediação familiar, na perspetiva de evitar que muitos dos problemas domésticos atinjam proporções irreversíveis ou mais dramáticas. O objetivo é manter e garantir a coesão e o equilíbrio das famílias, que só no limite deverão ser *desmembradas* em face dos episódios de violência (física, psicológica ou verbal) eventualmente denunciados às instâncias formais.

DA INTERVENÇÃO JUNTO DOS AGRESSORES

Por outro lado, importa direcionar energias para se trabalhar os agressores, domínio muito negligenciado, apesar de alguns esforços. Se é verdade que já existe um conjunto de respostas para garantir os direitos das vítimas, também não é menos verdade que importa ter em consideração um conjunto de variáveis que, invés de condicionarem a reincidência, poderão precipitar ou potenciar a revitimação. Recordamos

aqui apenas um dos aspetos focados nas entrevistas: quando uma vítima precisa de sair urgentemente de casa existe, à partida, a resposta imediata institucional, através da linha nacional de emergência social (144) ou das casas-abrigo, entre outras soluções. Mas no caso dos agressores que são forçados a sair de casa – e não têm recursos – existe um vazio de respostas. Cenário que se agudiza sabendo que grande parte dos agressores fica com pena suspensa, circulando livremente pelo espaço público (eventualmente condicionados nos contactos com as vítimas e os filhos) e não são alvo de um trabalho de reintegração ou de uma intervenção de foro psicológico. Apesar deste cenário, já o II plano nacional contra a violência doméstica (2003-2006) contemplava a criação de recursos de reabilitação e tratamento clínico dos agressores que, voluntariamente, pretendam mudar o seu comportamento. Este estudo realizado pelo centro de estudos de atendimento a vítimas, centro de ciências do comportamento desviante da faculdade de psicologia e ciências da educação da universidade do Porto, veio permitir recolher as práticas de intervenção junto dos agressores em contexto de violência doméstica por forma a estabelecer as bases para a implementação desta medida (Manita, 2005). No caso dos agressores, “não obstante as intervenções existirem em países como os EUA e Reino Unido desde os anos 70, só mais recentemente se começa a preconizar algum tipo de resposta da parte do sistema judicial, naqueles e no nosso país (Rijo e Carapinha, 2012). As propostas interventivas têm assumido maioritariamente um carácter psicoeducacional com vista à sua reeducação e reabilitação (com particular destaque para a violência doméstica), procurando-se: i) reintegrar os agressores na sociedade; ii) (re)estabelecer os vínculos laborais e familiares; iii) diminuir

o risco de reincidência” (Sani e Caridade, 2012: 23). Mas essa preocupação deve ser acompanhada pelo reforço dos sistemas de controlo, realidade que tem verificado avanços muito tímidos por parte dos magistrados. Assim, a solução passa por uma sinergia a três níveis: ativar parcerias entre os sistemas formais e informais que socialmente lidam com o fenómeno; coordenar os diferentes tipos de resposta destinados a apoiar, a proteger e a dar segurança às mulheres vítimas; e reforçar os sistemas de controlo dos agressores (Antunes, 2002). Sem uma preocupação real com a reabilitação, o tratamento clínico e o reforço do controlo dos agressores, temos de continuar a defender que, no domínio das políticas públicas de segurança, deve-se continuar a debater novas soluções e ser feito muito mais.

DA RESPONSABILIDADE PARTILHADA ENTRE HOMENS E MULHERES

Naturalmente que toda esta dinâmica ganha uma maior projeção se existir uma verdadeira coresponsabilização de homens e mulheres. A continuidade das campanhas de sensibilização é fundamental. Tal como também importa que, nos lares e nas escolas, as crianças entrem em contacto com o conceito de cidadania, a importância da participação ativa na vida em sociedade, o respeito entre as pessoas, e os princípios que devem nortear as relações entre pais e filhos, entre namorados, entre marido e mulher, netos e avós, alunos e professores, etc. Nas conclusões acordadas na 48.^a sessão da comissão do estatuto das mulheres, da organização das nações unidas, ocorrida em março de 2004, sobre o papel dos homens e rapazes na promoção da igualdade de género, são tecidas inúmeras recomendações e onde é referido que a comissão do estatuto das mulheres relembra que a declaração e a plataforma de Pequim

encoraja os homens a participarem plenamente em todas as ações para a igualdade de género e insta a que seja estabelecido o princípio do poder e responsabilidade partilhados entre mulheres e homens em casa, na comunidade, no local de trabalho e nas comunidades mais alargadas nacionais e internacionais; lembrando ainda o documento adotado na sessão especial da assembleia-geral intitulado *Igualdade de Género, desenvolvimento e paz no século XXI* que sublinha que os homens devem, conjuntamente com as mulheres, promover a igualdade de género.

DA GOVERNANÇA ESCLARECIDA DE DUPLO SENTIDO

Por fim, importa destacar como corolário do presente estudo, a importância daquilo que designámos como governança esclarecida de duplo sentido. Vimos que, face ao desgaste das formas tradicionais de ação pública os governos foram obrigados a encontrar novas formas para desenvolver a sua ação. Hoje em dia fala-se em governança com o envolvimento de todos os agentes que podem representar uma mais-valia na resolução dos problemas que se colocam diariamente aos cidadãos. Falamos das autarquias, de associações, instituições particulares de solidariedade social, entre outros.

No entanto, perante os dados recolhidos, chegámos à conclusão que assistimos a uma governança *enviesada*, já que não cumpre os objetivos a que se propõe fruto da interferência de diversos obstáculos aqui referidos. Há sobretudo falhas na comunicação e um desgaste do referencial no decurso do conjunto de operações de implementação de todas e quaisquer medidas que se pretendem desenvolver, à semelhança do jogo infantil que chamamos de *telefone estragado*. Neste jogo,

muitas das vezes, a mensagem original, ao passar de boca em boca, não corresponde à versão final que chega ao destinatário. É um *enviesamento* que também se verifica, por vezes, aquando da difusão do conhecimento científico. Também aqui a ciência pode apresentar um contributo válido. Na verdade, para se produzir conhecimento validamente reconhecido pela comunidade científica importa manter uma permanente vigilância epistemológica, para que o conjunto de operações a que corresponde a produção de conhecimento não se deixe enviesar pelos designados obstáculos epistemológicos, fatores extracientíficos que influenciam o rigor, a isenção e a objetividade, sob pena de o produto final não corresponder às exigências da comunidade científica e surgir naturalmente como um produto enviesado.

Por outro lado, na ação do governo, desde o momento que é definido o referencial e que o mediador dá início às operações, existe um conjunto de fatores que vão transformando aquilo que é um plano de intenções mas que, chegado à base, surge com uma configuração que não capta a atenção das pessoas e não as envolve. O governo define o referencial que deverá ser impulsionado e liderado pelo mediador com a colaboração dos corpos superiores das diversas instituições. Mas essa mediação deve chegar ao colaborador de base. Deve ser envolvido numa governança esclarecida de duplo sentido, levando os colaboradores a acreditar na mudança, a desenvolver diagnósticos periódicos após a entrada em vigor da legislação, a gerar nas pessoas a convicção de que a legislação tem um propósito válido e que deve ser cumprida na estrita medida em que foi equacionada, por forma a contrariar o atual cenário. A legislação tem de ser descodificada e esclarecida aos cidadãos, por forma a diminuir o fosso entre estes e os juristas e levar

as pessoas a compreender os princípios subjacentes aos diplomas legais. Não se compreende que os técnicos mais especializados na área da violência doméstica não saibam identificar a legislação referente à problemática; que esses mesmos agentes expressem que a legislação *até está bem-feita* mas não é cumprida ou, então, que em Portugal as leis não se cumprem ou que existe uma justiça de classes que favorece sobretudo quem tem acesso a mais recursos e às melhores sociedades de advogados. Deve-se contrariar a perceção de que quem produz a legislação não conhece o *terreno*, ou que a autonomização do crime de violência doméstica surge somente para satisfazer determinados grupos de pressão. E impedir que os informantes, quando pensam no crime de violência doméstica, não sejam invadidos por sentimentos associados a ódio, raiva e revolta para com os agressores, quando deviam representar, atendendo à sua condição profissional privilegiada, um símbolo de esperança e de compreensão holística da problemática; ou quando se pensa em violência doméstica se associar sobretudo a imagem de uma mulher a ser agredida por um homem quando a legislação tem um alcance que vai muito além dessa ideia e envolve um conceito multidimensional. Estas mudanças implicam reflexão e estudo. Implicam, acima de tudo, perceber que quaisquer medidas jurídicas a desenvolver devem ser ponderadas e auscultados os seus principais destinatários.

É nesta conjuntura complexa e assente num futuro incerto que ganham especial pertinência as políticas públicas de segurança. É nas alturas difíceis que importa ter o discernimento clarividente e a capacidade reflexiva para encontrar consensos, novos paradigmas, assumir responsabilidades, fazer muito mais com menos recursos; questionar aquilo que existe e

descortinar novas formas de *fazer política*, novas metodologias para conseguir passar uma mensagem diferente e mobilizadora à coletividade. E, para isso, o direito é uma ferramenta insubstituível, desde que devidamente aperfeiçoada por aqueles que têm dedicado a sua vida à compreensão do funcionamento das sociedades. Pretende-se, cada vez mais, que se produzam leis mais próximas das reais necessidades das pessoas, leis que representem o sentimento geral de um povo e que assentem num esqueleto definido e discutido com os profissionais que trabalham no terreno. Para isso importa saber ouvir e perceber que existe uma dimensão simbólica latente que deve ser estudada e decodificada, para que seja possível minorar os *vieses* que acabam por desvirtuar aquilo que é o espírito do legislador e o referencial de um governo.

CONCLUSÃO

Chegou o momento de fazermos um balanço do caminho percorrido e das principais conclusões, sem olvidar que, no capítulo anterior, foi tecida uma discussão dos resultados.

Vimos que, nos dias de hoje, vivemos numa sociedade de risco global, de incerteza, em que a geografia do medo nem sempre anda de mãos dadas com a geografia do crime, exigindo a segurança, cada vez mais, uma coprodução que envolva vários parceiros institucionais públicos e privados, individuais e coletivos, já que o estado está confrontado com uma nova dinâmica que põe em causa o monopólio e o estatuto que possuía nesta área da soberania (Oliveira, 2006). As pessoas passaram a ter de gerir riscos (muitos dos quais criados pelo próprio homem) e a fazer opções, vivendo numa permanente tentativa de antecipação e prevenção desses riscos, na vã esperança de os controlar. Temos, em muitos aspetos da nossa vida, quer individual quer coletiva, métodos para construir potenciais futuros, sabendo, no entanto, que essa mesma construção pode impedi-los de chegar a acontecer. Novas áreas de imprevisibilidade são muitas vezes criadas pelas próprias tentativas que visavam o seu controlo (Beck, Giddens e Lash, 2000). Neste domínio os

conceitos de desvio e segurança, devido à sua complexidade, passaram a representar universos que carecem de uma intervenção renovada e uma compreensão que deve envolver uma rede alargada de agentes por forma a encontrar respostas que correspondam às necessidades e expectativas dos cidadãos, por forma a minorar a ansiedade na gestão do medo.

Na verdade, devido ao surgimento de diversos fenómenos associados a comportamentos desviantes mas também a problemas sociais cuja resolução se torna cada vez mais complexa, essa coprodução da segurança exige, acima de tudo, o envolvimento de uma malha de agentes: câmaras municipais, juntas de freguesia, associações de moradores, hospitais, estabelecimentos de ensino, tribunais, forças de segurança, instituições de apoio a vítimas, etc., e, inclusivamente, o cidadão considerado individualmente. Mas esse envolvimento não se deve circunscrever ao cumprimento das determinações provenientes do mediador e dos seus principais colaboradores, da classe dirigente ou das instituições. Exige também uma nova configuração da responsabilização e da ação do governo que implica uma liderança inspiradora e uma legitimação daqueles que se encontram na base do processo decisório e que são os principais recetores das medidas governativas.

É neste contexto que surge a presente investigação, cruzando a área de conhecimento das políticas públicas e onde ganham especial pertinência algumas das interrogações da sociologia do desvio. Acresce que considerámos fundamental colher contributos do universo jussociológico, do direito enquanto expressão material da vontade de um povo que representa o reflexo de um determinado contexto histórico, geográfico, político e social; munido de um comando mas

também com um efeito expectável de quem legisla, que nem sempre está em sintonia com a visão daqueles que são os destinatários desse comando; surgindo, por vezes, disfunções nas práticas à luz das diferentes representações e das dimensões simbólicas da lei; já que essa obrigação, apesar de formalmente reconhecida, nem sempre é assimilada e aplicada.

Para compreendermos as eventuais disfunções optámos pelo estudo de caso do crime de violência doméstica, ou seja, partindo de um problema atual e do seu manancial de legislação e múltiplas dinâmicas que se geram em torno dessa realidade, definimos que seria uma forma de conseguir compreender em que medida a aplicação do referencial, nesta área em concreto, gera ou não, leituras distintas. O objeto empírico estudado foi, assim, o crime de violência doméstica e a sua dimensão material e simbólica através do olhar dos diversos agentes que lidam de perto com esta realidade. Para isso, e porque a violência doméstica é um fenómeno plurifacetado, só compreensível à luz de uma perspetiva interdisciplinar (Ferreira, 2005), entendemos ser fundamental perceber a forma como os diversos agentes encaram o objeto empírico e os restantes parceiros, o articulado da lei e quem legisla. Para isso, estudámos o modo como o comando da lei é interpretado e aplicado e as consequentes relações entre os diversos operadores e as vítimas de crime em Portugal; por forma a apresentarmos um contributo válido que possa reconfigurar a ação do governo em matéria de políticas de segurança no âmbito da violência doméstica (realidade que, sobretudo na última década, assistiu uma evolução sem precedentes). O problema sociológico em causa é, pois, a forma como a legislação em vigor é tratada, percecionada e aplicada pelos diversos agentes, quais as consequências

práticas dessa forma eventualmente distinta de representar a mesma realidade (se existem disfunções decorrentes dessas atitudes e representações) e se as políticas públicas de segurança estão a ser devidamente desenvolvidas no terreno pela rede de respostas à problemática da violência doméstica.

Vimos que a sociologia, enquanto ciência social privilegiada em matéria de conhecimento e proximidade com os verdadeiros problemas que afetam as pessoas e as sociedades, pode representar uma mais-valia na ação de qualquer governo, sobretudo através da apresentação de informação válida, fundamentada e trabalhada metodologicamente, para efeitos de apoio à decisão. Acresce, no que se refere à problemática em análise, que a sociologia contribui grandemente para a visibilidade científica da violência doméstica. Ao produzir conhecimento sistematizado sobre as suas causas e contextos de ocorrência, está também a fornecer informação para uma intervenção mais sustentada, a par, como vimos anteriormente, de outros fatores que também têm contribuído para esse crescendo de visibilidade: a ação do movimento feminista; o incremento da investigação científica; a produção da legislação nacional e internacional; a consciencialização pública do fenómeno; a sua denúncia pelos órgãos de comunicação social; a ação das organizações não-governamentais; e o seu reconhecimento como uma questão de direitos humanos, entre outros (Dias e Guerreiro, 2012). Nessa medida, importa valorizar o papel dos sociólogos em geral naquilo que é a produção do direito. Importa *humanizar* a letra da lei com o sentido prático das coisas, aquilo que é o verdadeiro pulsar dos profissionais e dos destinatários do comando da lei, e deixar de reservar o direito apenas aos seus especialistas, muitas das vezes com uma visão redutora

da realidade, esforço que, nos últimos anos, tem vindo a ser desenvolvido no plano da formação dos futuros magistrados. Em matéria de perspetivação de futuro aqui reside um dos grandes desafios: conseguir que toda a legislação venha a ser escrutinada por cientistas sociais. Processo que se poderá tornar mais moroso e que deverá ser devidamente equacionado em termos de tramitação, mas que não deverá deixar de acontecer. É certo que atualmente, em determinadas matérias, são criadas equipas de trabalho, algumas das quais integrando profissionais ligados às ciências sociais. Mas esse esforço continua a ser, na nossa perspetiva, muito residual. Acresce que continua a ser fundamental – ainda que se verifique um crescendo nos grupos de trabalho, que visam a *produção* do direito, que não são constituídos somente por juristas – ouvir os técnicos do *terreno* e os cidadãos. Para a materialização desse desiderato é insubstituível o papel dos centros de investigação, alguns dos quais de excelência, das universidades portuguesas, sobretudo aquelas que têm dedicado muito do seu esforço à reflexão sobre o direito e a sociedade, procurando uma visão renovada do direito e da justiça em estreita articulação com as mudanças sociais, como é o caso da Universidade de Coimbra, a Universidade Nova de Lisboa e o ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Se o esforço de envolvimento dos cientistas sociais não for reforçado continuarão a surgir obstáculos no processo comunicacional entre governo e cidadãos, bem como na aplicação na legislação no terreno. No decurso da investigação sinalizámos vários fatores que nos conduziram até essa conclusão. Verificou-se que a legislação atualmente em vigor não corresponde às necessidades das vítimas ou, correspondendo, falha

aquando da sua aplicação, não tendo os efeitos desejados pelo legislador, existindo um desfasamento entre a letra da lei e a realidade, que continua a ser muito penalizadora para a vítima, sendo, por vezes, extemporânea. Acresce que não existe um cuidado em conhecer a legislação em plenitude, já que os próprios profissionais que lidam de perto com a problemática em análise não sabem identificar a legislação que versa sobre o crime de violência doméstica. Acresce que os informantes, quando pensam em violência doméstica, apesar das várias campanhas de sensibilização e ações de formação, associam sobretudo a imagem de um homem a agredir fisicamente uma mulher, seguindo-se, com menor peso, as ofensas verbais, o cenário dos filhos a assistirem às agressões, bem como uma vida triste e em clausura permanente. Já no plano das sensações são invadidos por sentimentos associados a ódio, raiva e revolta para com os agressores; seguindo-se a angústia e tristeza pelas vítimas diretas e indiretas a par de um desejo vingativo e de fazer justiça. À legislação sobre violência doméstica associam a ideia de algo que não é aplicado no terreno, que não surte os efeitos desejados, que tem de ser modificado, melhorado, de evoluir, pois funciona mal.

Para melhorar o funcionamento da rede de prevenção e combate da violência doméstica importa, segundo os informantes, endurecer as penas aplicadas aos agressores e levar os magistrados a fazer com que estas sejam efetivamente cumpridas. Existe, pois, uma perceção de que os magistrados são *brandos* perante este fenómeno, sendo uma classe profissional muito resistente à formação, revelando falta de sensibilidade e desconhecimento sobre a realidade e os mecanismos disponíveis no âmbito da legislação da violência doméstica. Para

melhorar a intervenção dos magistrados deve-se apostar sobretudo em três áreas: formação sobre a problemática; maior proximidade junto das vítimas e dos técnicos de apoio à vítima; e maior sensibilidade dos magistrados para o fenómeno, já que são excessivamente formais e distantes; apesar de, por outro lado, os magistrados entenderem que o problema reside sobretudo nas vítimas que, muitas das vezes, se recusam a prestar declarações. Isto significa que existem formas distintas de representar e sentir a mesma realidade por parte dos diversos agentes que lidam diariamente com este fenómeno. Essa percepção distinta acaba, necessariamente, por ter consequências nos comportamentos, nas decisões, na forma como se atende uma vítima ou se desenvolvem as diligências num processo judicial. As vítimas e os técnicos das casas de abrigo e dos núcleos distritais de atendimento a vítimas fazem eco desta convicção, ao declararem que muitos polícias e magistrados não demonstram a preparação necessária para lidarem com esta problemática. Não será um problema de formação, mas sim a forma como assumem o espírito do legislador associado a alguma descrença no funcionamento do sistema.

Entre os magistrados e alguns técnicos das casas-abrigo existe o sentimento de que se *banalizou* o crime de violência doméstica pois, agora, qualquer comportamento é tipificado penalmente como tal, verificando-se uma exacerbação na forma como se fala desse crime, não devendo inclusivamente, segundo alguns informantes que não espelham a amostra, existir um artigo no código penal com a epígrafe violência doméstica, argumentando que isso só aconteceu para satisfazer a vontade de alguns grupos de pressão pois o ato ilícito de violência doméstica era enquadrável em outro articulado jurídico-penal.

Esta conclusão revela o profundo desconhecimento da realidade e o alcance da legislação que enforma o crime de violência doméstica, inclusivamente por parte de alguns magistrados. Outro resultado significativo diz respeito ao papel atualmente desempenhado pelas forças de segurança enquanto agência mais visível das políticas de segurança. Não só porque envergam um uniforme mas, sobretudo, porque as forças policiais, por inerência das suas funções, estão em contacto direto com as vítimas e inúmeras situações de crise, mas também com a rede de respostas institucionais: tribunais, casas-abrigo, núcleos de atendimento a vítimas, hospitais, etc., verificando-se que o seu papel é crescentemente assistencialista, não se resumindo a meras funções de segurança e ordem pública. Na verdade, pegando nas palavras de L'Heuillet (2004), tal como a ordem e a justiça, a vida cómoda e tranquila são um artifício pois provêm da existência de uma polícia, sendo necessário reservarmo-nos de ver na filantropia policial uma tentativa abusiva de legitimação pois é sobretudo uma conceção do viver em conjunto, ao qual tem correspondido um novo paradigma policial comumente designado como policiamento de proximidade. O modelo da alta polícia, demasiado comprometido com a finalidade da manutenção da ordem pública, está então dar lugar ao da baixa polícia. A polícia, como força administrativa, é acusada de atuar do alto para o baixo, pelo que a polícia de proximidade tem por significado voltar a dar existência a uma forma de governação exercendo-se do baixo para o alto, descendo em direção ao microlocal.

Isto não significa, contudo, que a polícia deve menosprezar a sua capacidade de intervenção mais *musculada*. Muito pelo contrário. O agente de proximidade não pode ser encarado

como um polícia diferente dos outros, que se assume como um profissional com características próprias de outros profissionais, invés do seu papel de regulador e fiscalizador. Os dois papéis não são incompatíveis, mas sim conciliáveis (Poiares, 2013). Mas a verdade é que se verifica um excessivo desvirtuamento daquilo que são as funções policiais, em violação do quadro de competências, por exemplo, dos assistentes sociais. É sabido que o serviço social surgiu para atender às populações carentes no suprimento de suas necessidades de subsistência. Hoje, esta profissão assume um papel preponderante na promoção de condições que visam a integração do homem como agente participante na sociedade. Um assistente social é um mobilizador de recursos pois identifica as potencialidades humanas de indivíduos, grupos e comunidades e promove o seu desenvolvimento em atividades de serviço e cooperação social; e promove a participação das próprias pessoas no estudo das suas necessidades, na tomada de decisões para enfrentá-las e na organização para executar as ações comuns que possibilitem a sua solução (Falcão, s/d). Temos pois um profissional com uma enorme panóplia de setores de intervenção em matéria de política social, como o bem-estar social da família, promoção e bem-estar para a infância e a adolescência, apoio à terceira idade, prevenção da delinquência juvenil, integração social de marginalizados e grupos com necessidades especiais, atuações em situações de emergência social ou de catástrofes, etc. O serviço social desenvolve a sua atuação junto das pessoas que se encontram excluídas ou marginalizadas dos sistemas normais de oferta de bens, serviços e riquezas produzidos pela sociedade, atendendo a problemáticas sociais específicas de determinados grupos de pessoas (Ander-Egg, 1995). Verifica-se,

assim, que o quadro funcional dos assistentes sociais acaba, de certa forma, por apresentar algumas manchas comuns com aquilo que são as competências desenvolvidas pela polícia na senda do policiamento de proximidade: trabalho com famílias de crianças em situações problemáticas; desenvolvimento de programas de formação dirigidas a pais de alunos na perspectiva de que eles compreendam e assumam as suas responsabilidades quanto à educação dos filhos; possibilitar momentos de encontro e lazer, especialmente para os jovens; segurança e bem-estar social da terceira idade, da infância e da juventude; e centros de atendimento para mulheres maltratadas.

A polícia tem serviço sobretudo para mover vontades e levar as pessoas a mobilizarem-se. Quando se analisa o conjunto de atividades desenvolvidas pelas forças policiais conclui-se que elas vão muito para lá daquilo que são as suas competências previstas no articulado legal. Serão pois tarefas de uma força de segurança? É certo que ao defendermos uma polícia como uma força cuja natureza pressupõe o primado da prevenção pública, estamos a criar um enorme *guarda-chuva* que pode abranger múltiplas atividades. No plano da prevenção cabe tudo, inclusive, para citar alguns exemplos ocorridos, a promoção de campeonatos de jogos de damas para idosos e festas de crianças com polícias vestidos de mágicos ou palhaços, ou ainda concertos para crianças onde surgem polícias fardados a cantar. O efeito será naturalmente aproximar a polícia dos cidadãos e ganhar a sua confiança, percebendo as suas maiores dificuldade e, em consequência, sinalizar com maior rapidez cenários de risco e violência. Isso é notoriamente conseguido. Mas parece-nos que este novo paradigma de intervenção policial não representa uma nova perspectiva estratégica

das forças de segurança, mas antes uma adaptação da própria organização policial que, confrontada com determinados fenómenos sociais, viu-se na contingência em criar mecanismos de resposta na perspetiva de resolver muitos dos problemas que fustigam a sociedade. É pois indubitável que existe uma conflitualidade latente entre aquilo que são os desígnios dos polícias e a atividade dos assistentes sociais. Sobretudo porque os primeiros verificam, com algum desalento, que os segundos não correspondem às suas expectativas; e inversamente, porque os segundos constataam que a sua *jurisdição* profissional é constantemente violada pelos primeiros. Estas fricções não são um ato isolado o que significa que devíamos aprender com as experiências analisadas noutras esferas. O agente de proximidade surge pois num ingrato papel de *bombeiro* da sociedade, na medida em que tende a *apagar fogos* cuja resolução efetiva cabe a outros técnicos mais especializados que, pelas mais diversas vicissitudes, permitem esta *violação*. Na prática, este empenho de recursos das duas maiores forças de segurança no universo do policiamento de proximidade, em termos nacionais, representa uma canalização de milhares de polícias que não exercem em pleno as tarefas para as quais foram formados (Poiares, 2005). Mas é indubitável que, no domínio da violência doméstica, são atores fundamentais e de primeira linha que poderão marcar todo o processo subsequente (de forma negativa ou positiva). Daí um especial enfoque do presente estudo nas condições de trabalho e na visão daqueles que constituem as duas principais forças de segurança em Portugal. A prevenção e o combate ao crime, *in casu* de violência doméstica, assenta em larga medida na capacidade de intervenção dos milhares de

elementos policiais que, diariamente, são confrontados com episódios de violência no seio das famílias.

Os sucessivos governos têm olhado para as forças de segurança como um *laboratório de ensaios*, onde são implementados novos paradigmas de organização e de trabalho, muitas das vezes pouco fundamentados na doutrina policial já consolidada. Acresce que, olhando para a realidade francesa, com longa tradição neste âmbito, conclui-se que os resultados ficaram muito aquém das elevadas expectativas que foram criadas aquando do arranque do novo modelo de policiamento. Na verdade, em França a “única reforma, apresentada como uma revolução cultural, que viu efetivamente a luz do dia foi a da polícia de proximidade, mas não tardará a deixar um gosto amargo de decepção e ceticismo. Porque, no fundo, nada mudou. Por mais que nos colóquios tenha sido declarada a guerra à delinquência, no terreno é o salve-se quem puder” (Fenech, 2001: 178). Devemos pois questionar-nos do porquê do insucesso francês e compreender se a mesma *fórmula* poderá encontrar um eco diferente na realidade portuguesa, sobretudo quando ainda não existe um compromisso político, a médio e longo prazo, daquilo que deverá ser uma estratégia nacional para a segurança interna. Enquanto isso não for feito vamos continuar a assistir a medidas avulsas, eleitorais, com uma dimensão a curto prazo e que vão gerar somente mais instabilidade num já disfuncional sistema de segurança interna.

Na verdade, a evolução registada em Portugal ao longo das últimas três décadas, no domínio da política de segurança, traduziu-se pela inexistência de uma verdadeira política pública de segurança, lacuna que foi preenchida por uma sucessão de programas de governo e de consequentes ações de

política, visando prosseguir os fins de uma política de segurança interna preconizados na lei de segurança interna, mas sem uma visão integrada e estrutural. Ao mesmo tempo, assistiu-se na nossa experiência a um progressivo empilhamento de leis e de estruturas enquanto os índices de criminalidade participada foram aumentando de forma sustentada, ainda que a um ritmo relativamente lento, para atingirem cerca do dobro dos valores absolutos registados há três décadas (Gomes, 2006). Conclui-se pois, como afirmam Gomes (2005) e Almeida (2013) que, apesar de todo o esforço desenvolvido, sobretudo no plano teórico-securitário, há ainda um longo caminho a percorrer por forma a concretizar tudo aquilo que, por ora, não passa de um referencial fragilizado. Na verdade, enquanto não for definido e implementado um conceito estratégico e operacional de segurança interna para a União Europeia, as políticas nacionais de segurança interna e de prevenção e combate à criminalidade devem procurar atualizar-se no sentido de integrarem o novo contexto geopolítico de livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas, adotando estratégias e táticas adequadas a prevenir e combater eficazmente os novos fenómenos da criminalidade transnacional, que foi facilitada e fomentada pela supressão dos controlos fronteiriços internos e pela relativa ineficácia das medidas compensatórias da abolição desses controlos físicos. Porque, em bom rigor, verificou-se um alargamento das fronteiras dos estados-membros que, contudo, não acompanhou a criação de uma entidade policial e judicial europeia o que dificulta o funcionamento de mecanismos de segurança e a partilha de informação (Almeida, 2013).

Vimos também que em Portugal convivemos com diversas disfuncionalidades, nomeadamente, a existência de várias

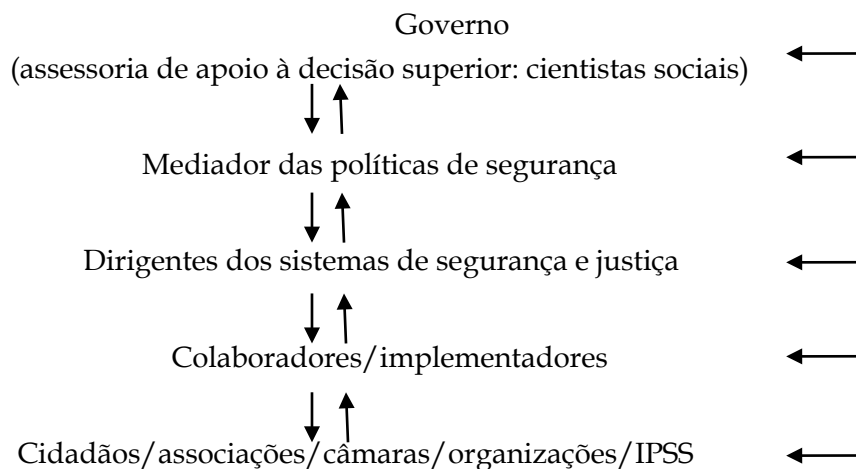
tutelas das forças e serviços de segurança e a sobreposição de competências materiais e territoriais geradoras de conflitos. Acresce que não existe um sistema integrado e partilhado de informação criminal e de mecanismos de articulação com outros atores exteriores às FSS, a par de um manifesto domínio da valência reativa sobre a valência preventiva, que se traduz na inexistência de uma verdadeira política pública de segurança com uma visão integrada e estrutural perante a ausência de um modelo de polícia que defina de forma clara quais são os órgãos e estruturas de polícia necessários e onde, pelo contrário, existem duplicações. Denota-se ainda que o sistema de segurança interna português está excessivamente politizado, facto visível na forma como o referencial para a segurança altera consoante o partido político que está no poder. Não existem, em suma, estratégias consensuais ou estáveis para a segurança interna em Portugal. Estratégias que, em diálogo com todos os agentes, envolva a comunidade, demonstrando claramente qual o caminho a seguir, não olhando a interesses instalados ou a grupos de pressão. Acresce, como foi já referido, a sobreposição de competências e a falta de articulação entre as FSS.

Os governos foram obrigados a procurar outras formas de acção, nas várias áreas por si tuteladas, para conseguirem corresponder às exigências que se lhes colocam atualmente. No entanto, a realidade demonstra que existe um desgaste do referencial no decurso do conjunto de operações de implementação das medidas que se pretendem desenvolver. Desde o momento que se define a visão de um governo para uma determinada área de intervenção e o mediador dá início ao processo de implementação existe um conjunto de fatores que vão *adulte-rando* aquilo que é um plano de intenções mas que, chegado à

base, surge com uma configuração que não capta a atenção das pessoas e não as envolve, gerando disfunções nas práticas profissionais e naquilo que é o espírito do legislador, precipitadas por parte de quem tem o papel de mediador ou de más práticas aquando da aplicação das políticas públicas. Ou seja, a aplicação do referencial desde o seu emissor até ao seu destinatário é um processo que, atualmente, é alvo de um conjunto de interpretações que contribuem significativamente para *releituras* da aplicação do referencial. Essas diversas *releituras* passam, como vimos, pela incapacidade de comunicação política junto dos cidadãos, à descrença das pessoas no referencial de segurança, na forma pouco empenhada dos diversos dirigentes aquando da sua aplicação, na linguagem jurídica incompreensível aos leigos, à *frieza* dos magistrados no trato com as vítimas, à falta de formação e revitimização por parte das forças de segurança, etc. Se é verdade que é natural verificar-se um desgaste em qualquer ação governativa, não é menos verdade que em Portugal, à luz do estudo de caso, a descrença das pessoas é, normalmente, a atitude mais natural em relação ao legislador e ao decisor político. E não é correto, na nossa perspetiva, assumir que essa postura está relacionada apenas com a ausência de uma cultura de participação política por parte dos cidadãos; ou sequer invocar o desconhecimento do vocabulário jurídico das pessoas que não compreendem a linguagem daqueles que são os seus interlocutores em situações de crise e que compõem o sistema judicial ou a falta de formação das forças de segurança. As causas, como vimos, são múltiplas. E cabe ao governo, coadjuvado pelos restantes agentes e assessorado por especialistas provenientes da área das ciências sociais, encontrar soluções para contrariar este cenário. O referencial deve ser liderado

pelo mediador com a colaboração dos corpos superiores das diversas instituições e todos aqueles que exercem funções nos diversos níveis hierárquicos. Mas essa mediação deve chegar ao colaborador de base de outra forma, que não aquela que é a tradicional, ou seja, a simples receção de uma determinação superior para cumprimento. Deve, pelo contrário, existir um envolvimento através de uma lógica a que chamamos de governança esclarecida de duplo sentido, levando os colaboradores a acreditar na mudança e nos efeitos da legislação, revendo-se no referencial do governo em determinada área de ação. A este propósito entendemos que há agora conhecimento suficiente para permitir abrir novos campos de análise, mormente estudos comparativos relativamente às questões relacionadas com as dimensões simbólicas da lei e a forma como os mandatos dos diversos agentes são desenvolvidos em função das diversas leituras do mesmo quadro legal de outros países.

Figura 1 - Governança esclarecida de duplo sentido



Trata-se, assim, de uma governança em estreita articulação com os restantes agentes não menos importantes para as questões da segurança, sem, contudo, deixar de existir um duplo sentido nessa relação, de verdadeiro retorno das políticas desenvolvidas, ou seja, um paradigma mais reforçado do que aquilo que conhecemos como governança em rede, pois coloca um especial ênfase nos aspetos comunicacionais, conforme se tentou sistematizar na figura n.º 1. Pretende-se, dessa forma, colocar um forte enfoque na relação de comunicação que se gera entre todos os protagonistas assessorada e monitorizada por cientistas sociais. Tal como refere Crozier (1994), a propósito da necessidade de novos princípios de organização, para uma nova lógica tomar corpo é necessário que ela se encarne em novas relações humanas, no seio de um sistema de organização que obedeça a outros princípios. Também aqui é necessário adotar uma nova lógica comportamental. A par de uma verdadeira e efetiva governança esclarecida com duplo sentido (que *passa do papel* e seja verificável nas práticas profissionais), em que as instituições cooperam com os cidadãos e os restantes agentes na perspetiva de encontrarem soluções conjuntas, coexistindo o envolvimento e uma responsabilização do recetor do referencial. Para isso importa manter uma vigilância e um canal técnico aberto permanentemente por forma a possibilitar uma auscultação à aceitação das diversas políticas implementadas, com o apoio de especialistas que poderão dar um verdadeiro contributo no processo de produção dos diversos diplomas legais, através da clarificação e do fornecimento de informação sistematizada para efeitos de apoio à decisão superior, a par do acompanhamento e avaliação das políticas desenvolvidas em estreita articulação com os cidadãos e demais organizações

públicas e privadas. Este envolvimento da sociologia e dos cidadãos na produção legislativa irá, seguramente, alterar a forma como as pessoas percecionam os diversos diplomas legais que entram em vigor, levando-as a acreditar na mudança e no referencial do governo.

Se este esforço não for desenvolvido, continuaremos a verificar uma clara desconfiança dos cidadãos em relação a toda a classe política que não tem sabido passar a mensagem de que o exercício do poder é, acima de tudo, um serviço público, um ato de cidadania cuja materialização deve assentar em princípios éticos e numa liderança inspiradora. Uma governança que não se deixe enviesar por quaisquer obstáculos e que mobilize as pessoas através do exemplo, da autoridade e de uma justiça efetiva. A resposta passa, em larga medida, pela educação das futuras gerações; levando-as a acreditar convictamente na importância dos valores e dos princípios éticos. Só assim, formando os jovens de hoje, podemos pensar em políticos mais responsáveis, vinculados aos compromissos assumidos no início de cada mandato e que consigam liderar verdadeiramente os restantes cidadãos naquilo que são os aspetos essenciais para uma sociedade que se pretende solidária e com um elevado sentimento de segurança e justiça.

Em matéria de linhas futuras de investigação propomos uma replicação da presente metodologia em dois campos de análise assente naquilo que chamamos de sociologia do direito comparado: por um lado, no plano nacional, julgamos que seria interessante compreender se estes resultados alusivos à legislação da violência doméstica sucedem, de igual forma, em outras tipificações jurídicas, como, por exemplo, a legislação do álcool, o consumo de drogas, a lei do tabaco, etc.; no sentido de

percebermos se, em Portugal, os níveis de adesão e efetividade das leis é idêntica/homogênea ou se varia em função de cada tipologia. Neste plano seria ainda interessante alargar o espectro da análise da violência entre parceiros íntimos, colocando um maior enfoque na bidirecionalidade da violência, na questão dos homens agredidos, ou seja, no paradigma bidimensional e de género, nas causas dos atos violentos e nas políticas sociais.

E, por outro lado, uma perspetiva no plano da sociologia do direito internacional comparado. Ou seja, uma análise entre contextos e ordenamentos jurídicos semelhantes, explorando a forma como outros povos *sentem*, descodificam e aplicam a legislação da violência doméstica nos seus países; sendo certo que, tal como ensina Guibentif (2007), quando determinados textos legais são simplesmente reproduzidos num contexto diferente do seu contexto de origem – aquilo que designamos de *legal transplants* – têm uma forte probabilidade de não ter efetividade, ou de ter efeitos muito diferentes dos que tiveram no contexto de origem. Ainda assim, julgamos que seriam dois campos de análise muito pertinentes, já que permitiriam consolidar o conhecimento sobre a forma como os portugueses se distinguem, de outros povos, no modo de *assimilarem* as suas leis.

Terminamos invocando as palavras do padre António Vieira citado por Freitas do Amaral, há 30 anos atrás, perante o fracasso das políticas então desenvolvidas em Portugal: “suposto, pois, que ou o sal não salgue ou a terra se não deixe salgar, que se há-de fazer a este sal e que se há-de fazer a esta terra? Por mim, não tenho dúvidas. A resposta só pode ter um nome – educação” (Amaral, 1985: 163).

FONTES

Sistema de Informações de República Portuguesa - Lei n.º 30/1984, de 5 de Setembro, com a alteração dada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro - **Lei-Quadro do SIRP**, e pela Lei 9/2007 de 19 de Fevereiro.

Sistema de Segurança Interna em Portugal, Lisboa, ESP, 1994.

Lei n.º 61/1991, de 13 de agosto - Garante proteção adequada às mulheres vítimas de violência.

Sistema de Autoridade Aeronáutica - Instituto Nacional de Aviação Civil - Decreto-lei n.º 133/98, de 15 de maio, alterado pelo decreto-lei n.º 145/2002, de 21 de maio e pelo decreto-lei n.º 250/2003, de 11 de outubro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/1999, de 15 de junho - I Plano Nacional contra a Violência Doméstica.

Decisão do Conselho de 28 de Maio de 2001 - Cria a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade na União Europeia.

Sistema de Autoridade Marítima - Decreto-lei n.º 43/2002, de 2 de março.

Recomendação Rec (2002) 5 do Comité de Ministros aos Estados Membros sobre a proteção das mulheres contra a violência (adotada

pelo Comité de Ministros a 30 de Abril de 2002). Conselho da Europa, Comité de Ministros. Lisboa: CIG.

II Plano Nacional Contra a Violência Doméstica. 2003-2006. Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2003, de 7 de Julho, Lisboa.

O Papel dos Homens e Rapazes na Promoção da Igualdade de Género. Conclusões acordadas na 48.^a Sessão da Comissão do Estatuto das Mulheres 1-12 de Março de 2004. Organização das Nações Unidas. Lisboa, CIG.

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Prevenção da Criminalidade na União Europeia, em Jornal Oficial da União Europeia. [COM(2004) 165 final], (2004/C 92/02). 16 de abril de 2004.

Decreto Regulamentar n.º 1/2006, de 25 de janeiro – regula as condições de organização, funcionamento e fiscalização das casas de abrigo previstas na lei n.º 107/99, de 3 de agosto, e no Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de dezembro, e que integram a rede pública de casas de apoio às mulheres vítimas de violência.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2005, de 28 de janeiro – aprova o relatório de execução anual do II Plano Nacional contra a Violência Doméstica e cria uma estrutura de missão denominada «Estrutura de Missão contra a Violência Doméstica», na dependência do ministro que tutela a área da segurança social.

Protocolo entre os Ministérios da Administração Interna, da Justiça, do Trabalho e da Solidariedade Social e a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima. 19 de Dezembro de 2005.

Diretiva Estratégica n.º 10/2006, de 15 de Maio – Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Direção Nacional da PSP)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2005, de 27 de junho – determina que a EMCVD, criada pela Resolução do Conselho

de Ministros n.º 21/2005, de 28 de janeiro, é a entidade responsável pela dinamização, acompanhamento e execução de todas as medidas constantes do II Plano Nacional contra a Violência Doméstica; e estabelece os objetivos da Estrutura de Missão.

Ofício n.º 3705/2006, de 25 de janeiro da Procuradoria-Geral da República – Informação sobre a Entrada em domicílio sem consentimento ou autorização judicial.

Ofício n.º 110/2006/EMCVD, de 28.07.2006 da Estrutura de Missão Contra a Violência Doméstica da Presidência do Conselho de Ministros, dirigido ao Governo Civil de Beja – Implementação da Rede Nacional de Núcleos de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2007, de 28 de março – determina a elaboração do III Plano Nacional para a Igualdade de Género (2007-2010), determina a elaboração do III Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2007-2010), determina a elaboração do I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (2007-2010), estabelece que os Planos referidos atrás tenham uma vigência de três anos a partir da data da sua publicação; define que cumpre à CIG a elaboração do III Plano Nacional para a Igualdade de Género e do III Plano Nacional contra a Violência Doméstica e a coordenação do I Plano nacional contra o Tráfico de Seres Humanos.

OP n.º 4027 de 26 de Abril de 2007 do Departamento de Operações da DNPPSP – Protocolo de Cooperação entre a PSP e a APAV.

Decreto-Lei n.º 201/2007, de 24 de maio - isenta as vítimas de violência doméstica do pagamento das taxas moderadoras nos serviços de saúde.

III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica. 2007-2010. Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2007 de 22 de Junho. Lisboa: CIG, 2008. ISBN: 978-972-597-298-4.

Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, DR n.º 168, 1.ª Série – Aprova a orgânica da PSP

Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro – Código Penal.

Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro – Lei Orgânica da GNR

Regulamento Interno do Núcleo de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica do Distrito de Beja. Associação de Mulheres de Moura do Concelho de Moura – Moura Salúquia, 1 de Abril de 2008.

Plano de Ação do Núcleo de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica do Distrito de Beja, Abril de 2008.

Ofício n.º 797 de 28 de Abril de 2008 da CIG – Protocolo de Colaboração: Núcleo de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica do Distrito de Beja (assinado em 19 de Março de 2008).

Lei n.º 37/2008 de 6 de Agosto - Aprova a orgânica da Polícia Judiciária

Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto, DR n.º 167, 1.ª Série – Lei de Segurança Interna, retificada pela Declaração de retificação n.º 66-A/2008, de 28 de outubro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2008, de 22 de outubro – adota medidas de promoção da transversalidade da perspetiva de género na administração central do Estado; e aprova o estatuto das conselheiras e dos conselheiros para a igualdade.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos. COM(2009) 262 final, 11060/09, JAI 404. 15 de junho de 2009.

Ofício n.º 325/SSI/09, de 20.07.2009 do Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna – Programa de Estocolmo.

Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro – aprova o regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica.

Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro – Estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e revoga a lei n.º 107/99, de 3 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de Dezembro.

Manual de Diagnósticos Locais de Segurança. Uma compilação de Normas e Práticas Internacionais. Lisboa: DGAI, 2009.

Daphne, Projeto. Breaking the Taboo: violência contra mulheres idosas em contexto familiar – reconhecer e agir. Publicado por Cruz Vermelha Austríaca, 2010.

Ofício n.º OP 644 de 26 de janeiro de 2010 do Departamento de Operações da Direção Nacional da PSP – Regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica – Lei 112/2009, de 16 de setembro.

Projeto de estratégia da segurança interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 8 de Março de 2010. CO EUR-PREP 8. JAI 182. 7120/10.

Portaria n.º 220-A/2010, de 16 de abril – estabelece as condições de utilização inicial dos meios eletrónicos de teleassistência, previstos nos n.ºs 4 e 5 do artigo 20.º, e dos meios técnicos de controlo à distância, previstos no artigo 35.º, ambos da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, alterada pela Portaria n.º 63/2011, de 3 de fevereiro.

Portaria n.º 229-A/2010, de 23 de abril – aprova os modelos de documentos comprovativos da atribuição do estatuto de vítima.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2010, de 17 de dezembro – Aprova o IV Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2011-2013).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2011, de 18 de janeiro – aprova o IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e não Discriminação (2011-2013).

Portaria n.º 63/2011, de 3 de fevereiro – alteração à Portaria n.º 220-A/2010, de 16 de abril.

Ofício n.º CS 258/2011/GAJ de 30 de maio de 2011 do Gabinete de Assuntos Jurídicos da Direção Nacional da PSP – Parecer sobre violência doméstica versus violência no namoro.

Despacho n.º 7108/2011 da CIG, DR n.º 91, 2.ª Série, de 11 de Maio de 2011 – Critérios para entrega do documento comprovativo da atribuição do estatuto da vítima, pela CIG, à vítima de violência doméstica.

Plano de Atividades da PSP para 2012 – Gabinete de Estudos e Planeamento da Direção Nacional da PSP. 28 de setembro de 2011.

Artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro – transfere as competências dos Governos Cívicos, em matéria de obrigações resultantes de protocolos relativos ao funcionamento dos NAV, para a Secretaria-Geral do MAI.

Decreto-lei n.º 235/2012, de 31 de outubro – procede à segunda alteração ao decreto-lei n.º 248/95, de 21 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 220/2005, de 23 de dezembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao decreto-lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do SAM, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional.

Decreto-lei n.º 240/2012 de 6 de novembro: procede à terceira alteração ao decreto-lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, alterado pelos decretos-leis n.ºs 290-A/2001, de 17 de novembro, e 121/2008, de 11 de julho – aprova a estrutura orgânica e as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro – 29.ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, e primeira alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de Abril.
DR n.º 67, 1.ª Série – Conceito estratégico de defesa nacional.

Plano de Atividades da GNR – 2013. Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais. Lisboa: Comando-Geral da GNR, 2012.

Lei n.º 106/2015, de 25 de agosto: primeira alteração à Lei n.º 33/98, de 18 de julho, integrando a violência doméstica no âmbito dos objetivos e competências dos conselhos municipais de segurança.

Lei n.º 121/2015, de 1 de setembro: primeira alteração à lei n.º 104/2009, de 14 de setembro, que aprova o regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica.

Lei n.º 129/2015, de 3 de setembro: terceira alteração à lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas.

Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro: procede à vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal e aprova o Estatuto da Vítima, transpondo a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001.

Decreto-lei n.º 243/2015, de 19 de outubro – aprova o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da PSP.

BIBLIOGRAFIA

- Agra, Cândido (2002), “Comunicação no Seminário Internacional Culturas e Segurança”, em António Rodrigues Maximiano (Coord.) – *Intervenções no Seminário Internacional Culturas e Segurança*, Lisboa, IGAI.
- Albarello, Luc *et al* (1997), *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.
- Almeida, Paulo Pereira de (2010) (Coord.), *Inquérito Nacional à Viti-
mação em Portugal. 2008-2009*, Lisboa, CIES-IUL.
- Almeida, Paulo Pereira de (2010), “E agora? Como dignificar a Polícia?”, *Boletim Informativo do SPP-PSP*, VIII, 33, pp. 3.
- Almeida, Paulo Pereira de (2011), “Criminalidade e Políticas de Segurança”, *Caderno d’Ideias*, Plataforma de Reflexão Estratégica, 11, pp. 4-8.
- Almeida, Paulo Pereira de (2013), “Políticas de Segurança Nacional”, em Paulo Pereira de Almeida (Coord.), *Como tornar Portugal um País seguro? Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade*, Lisboa, editora bnomics.
- Alvim, Filipa (2006), *Mulheres (In)visíveis: Relatório da Campanha Aca-
bar com a Violência sobre as Mulheres*, Lisboa, Amnistia Internacional Portugal.
- Amaral, Diogo Freitas de (1985), *Uma solução para Portugal*, 6.^a edição, Publicações Europa-América.

- Ander-Egg, Ezequiel (1995), *Introdução ao Trabalho Social*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Antunes, Manuel António Ferreira (2002), “Violência e vítimas em contexto doméstico”, em Rui Abrunhosa Gonçalves e Carla Machado (Coords.), *Violência e Vítimas de Crimes*, I, Coimbra, Quarteto Editora, pp. 43-77.
- Baltazar, Maria Saudade Colaço (2002), *As Forças Armadas Portuguesas: Desafios Numa Sociedade em Mudança*, tese de doutoramento em Sociologia, Évora, Universidade de Évora.
- Bardin, Laurence (2000), *Análise de conteúdo*, Lisboa, Edições 70.
- Beck, Ulrich (1996), “World risk society as cosmopolitan society?: Ecological Questions in a framework of manufactured Uncertainties”, *Theory, Culture & Society*, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, Vol. 13(4), SAGE Publications.
- Beck, Ulrich (2000), “A reinvenção da política”, em Beck, Ulrich, Giddens, Anthony e Lash, Scott, *Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna*, Oeiras, Celta Editora, pp. 1-52.
- Beck, Ulrich, Giddens, Anthony e Lash, Scott (2000), *Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna*, Oeiras, Celta Editora.
- Beck, Ulrich (2013), *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, 4.^a impressão, Barcelona, Paidós.
- Beleza, Teresa Pizarro (2011), *Lei, Igualdade e Violência*, Working paper, Lisboa, FDUNL.
- Bell, Judith (2002), *Como realizar um projeto de investigação*, 2.^a edição. Lisboa, Gradiva.
- Bourdieu, Pierre (2011), *O Poder Simbólico: História e Sociedade*, 2.^a edição, Lisboa, Edições 70.
- Branco, Carlos Manuel Gervásio (2013), “Entre o Militar e o Civil: uma discussão dos modelos da GNR e PSP”, em Paulo Pereira de Almeida (Coord.), *Como tornar Portugal um País seguro? Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade*, Lisboa, editora bno-mics, pp. 99-138.

- Cantante, Frederico (2012), “O direito no campo da investigação sociológica em Portugal: tendências, tematizações e protagonistas”, CIES e-Working Paper n.º 129, ISSN 1647-0893, Lisboa, CIES-IUL.
- Carapinheiro, Graça (2002), “A globalização do risco social”, em Boaventura de Sousa Santos (Org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, 2.ª edição, Porto, Edições Afrontamento, pp. 197-229.
- Carreiras, Helena (2007), “As Forças Armadas Portuguesas. Mudanças e continuidade na transição do milénio”, em José Manuel Leite Viegas; Helena Carreiras; Andrés Malamud (Orgs.), *Instituições e Política. Portugal no Contexto Europeu*, I, Lisboa, Celta Editora e CIES-IUL, pp. 161-186.
- Carrilho, Maria (1994), *Democracia e Defesa. Sociedade, Política e Forças Armadas em Portugal*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Carvalho, Daniel Proença de (2012), “A justiça como pilar do estado de direito”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (Org.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, INCM e ISCTE-IUL, pp. 195-205.
- Carvalho, Maria João Leote de (2005), “Jovens, Espaços, Trajetórias e Delinquência”, *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, 49, Lisboa, CIES-IUL, pp. 71-93.
- Casimiro, Cláudia (2008), “Violências na conjugalidade: a questão da simetria do género”, *Revista Análise Social*, XLIII (3.º), Lisboa, ICS-UL, pp. 579-601.
- Centers for Disease Control and Prevention (2003), *Costs of Intimate Partner Violence Against Women in the United States*, Atlanta, Georgia.
- Clemente, Pedro José Lopes (2000), *A Polícia em Portugal: da dimensão política contemporânea da segurança pública*, policopiado, tese de doutoramento em Ciências Sociais/Ciência Política, ISCSP-UTL, Lisboa.
- Clemente, Pedro José Lopes (2013), “Prevenção e Segurança: política e estratégia”, em Paulo Pereira de Almeida (Coord.), *Como*

- tornar Portugal um País seguro? Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade*, Lisboa, editora bnomics, pp. 35-57.
- Clinard, Marshall B. e Meier, Robert F. (2008), *Sociology of Deviant Behavior*, 13th edition, New York, Thomson Wadsworth.
- Collins, Randall (2009), "Micro and Macro Theories of Violence", *International Journal of Conflict and Violence*, Vol. 3 (1), pp. 09-22.
- Costa, António Firmino (2001), "A Pesquisa de Terreno em Sociologia", em Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (Orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*, 11.^a edição, Porto, Edições Afrontamento, pp. 130-148.
- Crozier, Michel (1994), *A Empresa à Escuta*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Cusson, Maurice (2011), *Criminologia*, 3.^a edição, Alfragide, casa das letras.
- DGAI (2013a), *Violência Doméstica 2012*, Relatório anual de monitorização e caracterização das ocorrências participadas segundo o tipo de relação vítima-denunciado/a, Lisboa: Núcleo de Estudos e Análise Prospetiva em Segurança Interna.
- DGAI (2013b), *Homicídios em Violência Doméstica: Análise Retrospectiva de Homicídios Ocorridos em Relações de Intimidade – 2013*, Lisboa, Núcleo de Estudos e Análise Prospetiva em Segurança Interna.
- Dias, Hélder Valente (2012), *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*, Coimbra, edições Almedina.
- Dias, Isabel (2010), *Violência na Família: Uma Abordagem Sociológica*, 2.^a edição, Porto, Edições Afrontamento.
- Dias, Isabel e Guerreiro, Maria das Dores (2012), "Violência na Família. (In)visibilidades de um velho problema social", em António Dornelas et al (Orgs.), *Portugal Invisível*, Lisboa, editora Mundos Sociais, pp. 155-172.
- Dias, Jorge de Figueiredo e Andrade, Manuel da Costa (1997), *Criminologia: O Homem delinquente e a Sociedade Criminógena*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Dias, Mário Gomes (2006), "Segurança Interna", em Manuel M. G. Valente (Coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra: Almedina, pp. 13-34.

- Downes, David e Rock, Paul (2011), *Understanding Deviance: A Guide to the Sociology of Crime and Rule-Breaking*, 6th edition, Oxford, Oxford University Press.
- Dornelas, António *et al* (2010) (orgs.), *Portugal Invisível*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- D'Oliveira, Teresa (2002), *Teses e Dissertações: recomendações para a elaboração e estruturação de trabalhos científicos*, Lisboa, RH Editora.
- Durão, Susana (2006), "Patrulha e Proximidade: Estudar a Polícia em Ação", *Revista Politeia*, III, 2, Coimbra, Almedina, pp. 7-18.
- Durão, Susana (2008), *Patrulha e Proximidade: Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*, Coimbra, Edições Almedina.
- Durkheim, Émile (2001), *As regras do método sociológico*, 8.^a edição, Lisboa, Editorial Presença.
- EIRAS, Henriques e FORTES, Guilhermina (2006), *Dicionário de Direito Penal e Processo Penal*, 2.^a edição, Lisboa, Quid Juris.
- Ekberg, Merryrn (2007), *The parameters of the risk society: a review and exploration*, Current Sociology, International Sociological Association, SAGE (Los Angeles, London, New Delhi and Singapore), pp. 343-366.
- Elias, Luís (2007), "Policiamento de Proximidade: Princípios e Fundamentos para a Implementação de Estratégias de Prevenção Criminal", em Germano Marques da Silva e Manuel Valente (Coord.), *Estudos de Homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro. In Memoriam*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 465-536.
- Elias, Luís (2008), "A Gestão da Prevenção Criminal", em Manuel Valente e Maria T. Payan Martins (Coord.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 443-491.
- Elias, Norbert (2006), *O Processo Civilizacional*, 2.^a edição, Lisboa, publicações Dom Quixote.
- Elias, Norbert (2008), *Introdução à Sociologia*, 3.^a edição, Lisboa, edições 70.

- Falcão, Maria do Carmo Brant C. (s/d), *Serviço Social: Uma Nova Visão Teórica*, São Paulo, Cortez & Moraes Ltd.
- Fenech, Georges (2001), *Tolerância Zero: Acabar com a Criminalidade e a Violência Urbana*, Mem Martins, Editorial Inquérito.
- Fernandes, António José (2005), “Poder Político e Segurança Interna”, em Manuel M. G. Valente (Coord), *I Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 23-37.
- Fernandes, Eduardo e Junior, J. Santos (1896) (Dir.), *História da Criminologia Contemporânea: Galeria dos Criminosos Célebres em Portugal*, Lisboa, Typographia Palhares.
- Fernandes, Luís Fiães e Valente, Manuel M. G. (2005), *Segurança Interna: Reflexões e Legislação*, Coimbra, Edições Almedina.
- Fernandes, Luís Fiães (2006), “A Prevenção da Criminalidade”, em Manuel M. G. Valente (Coord.), *II Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, edições Almedina, pp. 69-117.
- Ferreira, Arménio Marques (2007), “O Sistema de Informações da República Portuguesa”, em Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira (Coords.), *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 67-93.
- Ferreira, Eduardo Viegas (2004), “Fatores de resistência a opções delinquentes. Um estudo exploratório”, comunicação apresentada no V Congresso Português de Sociologia *Sociedades Contemporâneas: Reflexividades e Ação*, Braga, Universidade do Minho.
- Ferreira, Eduardo Viegas (2011), “Privação económica e criminalidade. O caso português (1993-2009)”, *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, 67, Lisboa, CIES-IUL, pp. 107-125.
- Ferreira, Maria Elisabete (2005), *Da Intervenção do Estado na Questão da Violência Conjugal em Portugal*, Coimbra, Edições Almedina.
- Fonseca, Graça e Silva, Mariana Vieira (2012), “Políticas públicas de justiça”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (Orgs.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, INCM e ISCTE-IUL, pp. 187-194.
- Foucault, Michel (2010), *Vigiar e Punir: História da Violência nas Prisões*, 38.^a edição, Petrópolis, editora Vozes.

- Fróis, Catarina (2011), *Vigilância e Poder*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Giddens, Anthony (2009), *Sociologia*, 7.^a edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gomes, Paulo Valente *et al* (2001), “Modelos de Policiamento”, *Separata, Revista Polícia Portuguesa*, LXIV, II Série, 128.
- Gomes, Paulo Valente (2005), “A Cooperação Policial na União Europeia”, em Manuel João Pereira e Joaquim Neves, *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*, Oeiras, INA, pp. 477-526.
- Gomes, Paulo Valente (2006), “Segurança e Reformas Policiais na Europa. O caso de Portugal”, comunicação apresentada no I Seminário Internacional de *Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal*, Universidade Federal Fluminense, 11 de Julho de 2006, Rio de Janeiro.
- Gomes, Paulo Valente (2008), “Reflexões sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada”, em Manuel M. G. Valente e Maria T. Payan Martins (Coord.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, edições Almedina, pp. 595-610.
- Gonçalves, Rui Abrunhosa e Machado, Carla (2002) (Coords.), *Violência e Vítimas de Crimes. Volume 1 – Adultos*, Coimbra, Quarteto Editora.
- Gonçalves, Rui Abrunhosa (2011), “*Stalking* em Português”, *Stalking: Boas Práticas no Apoio à Vítima*. Prefácio. *Manual para Profissionais*, Lisboa, CIG.
- Gouveia, Jorge Bacelar *et al* (2007), *Leis de Direito da Segurança*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Guerra, Isabel Maria Pimentel de Carvalho (2002), *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Ação: O Planeamento em Ciências Sociais*, 2.^a edição, Cascais, Principia.
- Ghiglione, Rodolphe e Matalon, Benjamin (2001), *O Inquérito: Teoria e Prática*, 4.^a edição, Oeiras, Celta Editora.

- Guerreiro, Maria das Dores (2003), "Pessoas Sós: Múltiplas Realidades", *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, 43, Lisboa, CIES-IUL, pp. 31-49.
- Guerreiro, Maria das Dores (2009), "As políticas de conciliação trabalho-família como fator de competitividade em tempo de crise", comunicação apresentada no Painel II *Vantagens Competitivas da Igualdade de Género*, CITE-CCB, Lisboa, 3 de julho de 2009.
- Guibentif, Pierre H. (1992), "A aplicação do Direito redescoberta pela sociologia jurídica", *Revista Sociologia – Problemas e Práticas*, 12, Lisboa, CIES-IUL, pp. 19-39.
- Guibentif, Pierre H. (2003), "O Cidadão Face à Justiça", comunicação-síntese das comunicações apresentadas no *Congresso da Justiça*, Lisboa.
- Guibentif, Pierre H. (2007), *Sociologia do Direito*, relatório apresentado no âmbito das provas de agregação em Sociologia Política, Lisboa, Danka Portugal, ISCTE-IUL.
- Guinote, Hugo (2013), "Evolução dos modelos de policiamento: da Roma Clássica até à atualidade", em Paulo Pereira de Almeida (Coord.), *Como tornar Portugal um País seguro? Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade*, Lisboa, editora bnomics, pp. 113-138.
- Hill, Manuela Magalhães e Hill, Andrew (2002), *Investigação por Questionário*, 2.^a edição, Lisboa, Edições Sílabo.
- Inácio, Carina Isabel Canhoto (2010), *Políticas públicas de segurança: novo paradigma*, dissertação de mestrado em Ciência Política, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Kuhn, André e Agra, Cândido (2010), *Somos todos criminosos? Pequena Introdução à Criminologia e ao Direito das Sanções*, Alfragide, casa das letras.
- Leandro, Garcia (2008) "Entrevista a Garcia Leandro, Presidente do OSCOT". *Revista Segurança e Defesa*, Loures, Diário de Bordo, pp. 87-89.

- Leitão, José Carlos Bastos (2005), “Linhas de Desenvolvimento do Modelo de Policiamento da PSP”, em Manuel João Pereira e Joaquim Neves, *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*, Oeiras, INA, pp. 103-141.
- Lévy-Bruhl, Henri (2000), *Sociologia do Direito*, 2.^a edição, São Paulo, Martins Fontes.
- L’Heuillet, Hélène (2004), *Alta Polícia, Baixa Política: uma visão sobre a Polícia e a relação com o Poder*, Cruz Quebrada, Editorial Notícias.
- Lima, Marinús Pires de (1995), *Inquérito Sociológico: Problemas de Metodologia*, 4.^a edição, Lisboa, Editorial Presença.
- Lourenço, Nelson e Lisboa, Manuel (1998), “Representações da violência”, *Cadernos do Centro de Estudos Judiciários*, 2/91, Lisboa, CEJ – Ministério da Justiça.
- Lourenço, Nelson (2000), “Violência Doméstica: Conceito e Âmbito. Tipos e Espaços de Violência”, *Seminário Violência Doméstica*, Gabinete da Ministra da Igualdade, Lisboa, Procuradoria-Geral da República.
- Lourenço, Nelson (2005), comunicação apresentada no Seminário *Prevenção da Violência Doméstica: Políticas e Intervenções de Proximidade*, Lisboa, EMCVD, pp. 27-29.
- Lourenço, Nelson (2010), “Prefácio à 1.^a edição”, em Elza Pais, *Homicídio Conjugal em Portugal: Ruturas Violentas da Conjugalidade*, 2.^a edição, Lisboa, INCM.
- Machado, Helena (2008), *Manual de Sociologia do Crime*, Porto, Edições Afrontamento.
- Machado, Helena e Santos, Filipe (2011), *Direito, Justiça e Média: Tópicos de Sociologia*, Porto, Edições Afrontamento.
- Maia, Rui Leandro (2002) (Coord.), *Dicionário de Sociologia*, Porto, Porto Editora.
- Manita, Celina (2005), *A intervenção em agressores no contexto da violência doméstica em Portugal: Estudo Preliminar de Caracterização*, Lisboa, CIDM.

- Manita, Celina (2009) (Coord.), *Violência Doméstica: Compreender para Intervir. Guia de boas práticas para profissionais das forças de segurança*, Lisboa, CIG.
- Marinho, Liliana Patrícia P. (2008), “Breves considerações sobre o artigo 152.º do Código Penal Português”, em Manuel M. G. Valente e Maria T. Payan Martins (Coord.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, edições Almedina, pp. 251-271.
- Matos, Marlene (2002), “Violência Conjugal”, em Rui Abrunhosa Gonçalves e Carla Machado (Coords.), *Violência e Vítimas de Crimes*, Coimbra, Quarteto Editora, pp. 81-130.
- Matos, Ricardo Jorge Van Zeller Abreu (2008), “O Sistema de Segurança Interna e a Reforma da Polícia Austríaca”, em Manuel M. G. Valente e Maria T. P. Martins (Coord.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, edições Almedina, pp. 493-509.
- Miranda, Jorge (2006), *Escritos Vários sobre Direitos Fundamentais*, S. João do Estoril, Princípia.
- Moreira, Adriano (2005), “Prefácio”, em Manuel M. G. Valente (Coord.), *I Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, edições Almedina, pp. 5-6.
- Narciso, Inês Wortelboer (2013), “Uma Sociedade sem Crime: a Utopia da Segurança”, em Paulo Pereira de Almeida (Coord.), *Como tornar Portugal um País seguro? Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade*, Lisboa, editora bnomics, pp. 59-75.
- Nocchi, Ilda Maria de Vasconcelos (2013), *Rompendo barreiras de um Cotidiano Invisível. O perfil da mulher vítima de violência e as políticas públicas vigentes*, monografia de especialização em Psicologia da Infância e da Família, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Nunes, Adérito Sedas (2001), *Questões Preliminares sobre as Ciências Sociais*, 12.^a edição, Lisboa, Editorial Presença.

- Oliveira, José Ferreira de (2001), “A Cooperação Policial na União Europeia”, *Separata, Revista Polícia Portuguesa*, LXIV, II série, n.º 131.
- Oliveira, José Ferreira de (2005), “A Gestão da Mudança na Polícia de Segurança Pública: Melhor Burocracia, mais Cidadania”, em Manuel João Pereira e Joaquim Neves (Orgs.), *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*, Oeiras, INA, pp. 143-185.
- Oliveira, José Ferreira de (2006), *As políticas de segurança e os modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de Proximidade*, Coimbra, edições Almedina.
- Ong, Aihwa (2006), “Mutations in citizenship”, *Theory, Culture & Society*, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, Vol. 23 (2-3), SAGE Publications, pp. 499-531.
- Pais, Elza (2010), *Homicídio conjugal em Portugal: ruturas violentas da conjugalidade*, 2.ª edição, Lisboa, INCM.
- Peixoto, Alberto (2008), *Imigrantes em Portugal: Que propensão criminal?*, Ponta Delgada, edições Macaronésia.
- Pereira, Alexandre e Poupá, Carlos (2006), *Como escrever uma tese, monografia ou livro científico*, 3.ª edição, Lisboa, edições Sílabo.
- Pereira, António Garcia (1990), *As relações da advocacia com as magistraturas: basta de aviltamento*, Lisboa, Vega Universidade.
- Pereira, Manuel João e Neves, Joaquim (2005), *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*, Oeiras, INA.
- Pereira, Rui (2006), “Entrevista a Rui Pereira”, *Revista Segurança e Defesa*, Lisboa, Diário de Bordo, pp. 66-79.
- Pereira, Rui (2005), Comunicação apresentada no Seminário *Prevenção da Violência Doméstica: Políticas e Intervenções de Proximidade*, Lisboa, EMCVD, pp. 17-20.
- Poiarses, Nuno (2005) “Na encruzilhada das competências: autoridade e ordem ou serviço social? Um estudo de caso no Alentejo”, *Revista Politeia*, ISCPSP, Coimbra, Almedina, pp. 62-79.
- Poiarses, Nuno (2013), *Mudar a Polícia ou mudar os polícias? O papel da PSP na sociedade portuguesa*, Lisboa, bnomics.

- Kelsen, Hans (2008), *Teoria Pura do Direito*, 7.^a edição da tradução portuguesa, Coimbra, edições Almedina.
- Quivy, Raymond e Campenhoudt, LucVan (1998), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 2.^a edição, Lisboa, Gradiva.
- Rennison, C. e Welchans, S. (2000), *Intimate Partner Violence*. Bureau of Justice Statistics Special Report. U. S. Department of Justice Office of Justice Programs.
- Rigaux, François (2000), *A Lei dos Juízes*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Robert, Philippe (2007), *Sociologia do Crime*, Petrópolis, editora Vozes.
- Rocha, Hugo Rafael Moreira da (2011), “Violência Doméstica: a atuação da PSP na Prevenção da Revitimação”, em Élia Marina Chambel *et al* (Coord.), *Ciências Policiais: Estado, Segurança e Sociedade*, Coimbra, Almedina, pp. 53-79.
- Rocher, Guy (1989), *Sociologia Geral: Mudança Social e Ação Histórica*, III, 4.^a edição, Editorial Presença.
- Rodrigues, José Narciso da Cunha (1998), “Para um Novo Conceito de Polícia”, *Intervenção no Seminário Internacional Direitos Humanos e Eficácia Policial: Sistemas de Controlo da Atividade Policial*, Lisboa, INCM, pp. 43-58.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Silva, Pedro Adão e (2012) (Orgs.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, INCM e ISCTE-IUL.
- Sampaio, Jorge (2002), “Sessão de Abertura do Seminário Internacional Culturas e Segurança”, em António H. Rodrigues Maximiano (Coord.), *Intervenções no Seminário Internacional Culturas e Segurança: racismo, imigração, jovens em grupo*, Lisboa, IGAI.
- Sani, Ana Isabel e Caridade, Sónia (2013) (Coord.), *Violência, Agressão e Vitimação: Práticas para a Intervenção*, Coimbra, Almedina.
- Santos, Boaventura de Sousa (1986), “Introdução à Sociologia da Administração da Justiça”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, CES, pp. 11-44.
- Santos, Boaventura de Sousa (1988), “Uma cartografia simbólica das representações sociais”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, CES, pp. 139-172.

- Santos, Boaventura de Sousa (2002a), *Um Discurso Sobre as Ciências*, 13.^a edição, Porto, edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002b) (Org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, 2.^a edição, Porto, edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003) (Org.), *Conhecimento Prudente para Uma Vida Decente: "Um Discurso sobre as Ciências" Revisitado*, Porto, edições Afrontamento.
- Sarmiento, Cristina Montalvão (2010), *Política & Segurança: Novas Configurações do Poder*, Lisboa, ICPOL-ISCPSI e UNL.
- Sebastião, João *et al* (2008), "Violência e agressividade juvenil – podemos falar de escolas violentas?", comunicação apresentada no VI Congresso Português de Sociologia *Mundos Sociais: Saberes e Práticas*, Lisboa, FCSH-UNL.
- Sebastião, João (2013), "Violência na Escola, Processos de Socialização e Formas de Regulação", *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, 71, Lisboa, CIES-IUL, pp. 23-37.
- Silva, Augusto Santos e Pinto, José Madureira (2001) (Orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*, 11.^a edição, Porto, Edições Afrontamento.
- Simon, Pierre-Jean (1994), *História da Sociologia*, Porto, Rés-Editora.
- Sousa, Constança Urbano de (2005), "A Segurança Interna no Espaço Europeu", em Manuel M. G. Valente (Coord), *I Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, edições Almedina, pp. 101-122.
- Sousa, Pedro Miguel Lourenço de (2008), *O Direito Penal e a Defesa Nacional*, Coimbra, edições Almedina.
- Souza, Celina (2006), "Políticas Públicas: uma revisão da literatura", *Revista Sociologias*, 8, 16, Porto Alegre, pp. 20-45.
- Teixeira, Nuno Severiano (2002), *Contributos para a Política de Segurança Interna*, Lisboa, MAI.
- Travis, Alan (2010), "Victims of crime reject notion of retribution", em Deborah Drake *et al*, *Criminal Justice: Local and Global*, Cul-lompton, Devon, Willan Publishing.

- Vala, Jorge (2001), "A Análise de Conteúdo", em Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (Orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*, 11.^a edição, Porto, edições Afrontamento, pp. 101-128.
- Valente, Manuel M. G. (2004), *Regime Jurídico da Investigação Criminal*, 2.^a edição, Coimbra, edições Almedina.
- Valente, Manuel M. G. (2006), *Conhecimentos Fortuitos: A Busca de Um Equilíbrio Apuleiano*, Coimbra, edições Almedina.
- Valente, Manuel M. G. (2007), "Da Segurança Pública: Contributos Para uma Tipologia", em Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira (Coords.), *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, edições Almedina, pp. 283-313.
- Valente, Manuel M. G. (2009), *Teoria Geral do Direito Policial*, 2.^a edição, Coimbra, edições Almedina.
- Viegas, José Manuel Leite *et al* (2007) (Orgs.), *Instituições e Política. Portugal no Contexto Europeu*, I. Lisboa, Celta Editora e CIES-IUL.
- Viegas, José Manuel Leite e Faria, Sérgio (2007), "Participação política. O caso português numa perspetiva comparativa europeia", em VIEGAS, José Manuel Leite *et al*, (Orgs.), *Instituições e Política. Portugal no Contexto Europeu*, I, Lisboa, Celta Editora e CIES-IUL, pp. 59-74.
- Walby, S. (2004), *The Cost of Domestic Violence*, Women and Equality Unit. DTI Publications.
- Walby, Kevin e Spencer, Dale (2010), "In conversation with the American Sociological Association President: Randall Collins on Emotions, Violence and Interactionist Sociology", *Canadian Review of Sociology*, Blackwell Publishing Limited, pp. 94-101.

Glossário de siglas

AMCVD	Associação de Mulheres Contra a Violência Doméstica
AM	Academia Militar (Lisboa)
AMN	Autoridade Marítima Nacional
APAV	Associação Portuguesa de Apoio à Vítima
ASMAB	Associação dos Socorros Mútuos dos Artistas de Bragança
BIC	Brigada de Investigação Criminal
CCN	Conselho Coordenador Nacional
CEJ	Centro de Estudos Judiciários
CIES	Centro de Investigação e Estudos de Sociologia
CIG	Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
CUE	Conselho da União Europeia
DGAI	Direção Geral de Administração Interna
DNPS	Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública
DO	Departamento de Operações
DPPP	Divisão de Prevenção Pública e Proximidade
EMCVD	Estrutura de Missão Contra a Violência Doméstica
ESP	Escola Superior de Polícia
EUA	Estados Unidos da América
EUROPOL	Serviço de Polícia da União Europeia
FA	Forças Armadas
FCSH-UNL	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
FLUP	Faculdade de Letras da Universidade do Porto
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGAI	Inspeção Geral da Administração Interna
INA	Instituto Nacional de Administração
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
IP	Instituto (de direito) Público
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social

ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
ISCTE-IUL	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa
INAC:	Instituto Nacional de Aviação Civil
INTERPOL	International Criminal Police Organization
JAI	Justiça e Assuntos Internos
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MDLS	Manual de Diagnósticos Locais de Segurança
MIPP	Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade da PSP
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério Público
NAV	Núcleo(s) de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica
NIAVE	Núcleo de Investigação e Apoio a Vítimas Específicas da GNR
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OPC	Órgão de Polícia Criminal
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Marítima
PNCVD	Plano Nacional Contra a Violência Doméstica
PSP	Polícia de Segurança Pública
RAM	Relatório Anual de Monitorização
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
SAM	Sistema da Autoridade Marítima
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIED	Sistema de Informações Estratégicas de Defesa
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SISI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SPP	Sindicato dos Profissionais de Polícia
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TM	Tratado de Maastricht
UE	União Europeia
UMAR	União de Mulheres Alternativa e Resposta
VC	Violência Conjugal
VD	Violência Doméstica
VG	Violência de Género

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	7
RESUMO	9
INTRODUÇÃO	11
1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA:	
PORTUGAL E A UE	29
1.1. Do conceito e fins das políticas públicas de segurança	29
1.2. Políticas públicas de segurança em Portugal	64
1.3. Orientações estratégicas em matéria de segurança na UE	82
1.4. Prevenção criminal e prevenção social na sociedade de risco	92
1.5. A governança da segurança em rede: as parcerias e a proximidade policial.....	109
1.6. Da produção do direito na ação do governo	130

2. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: DE PROBLEMA SOCIAL	
A PROBLEMA DE SEGURANÇA INTERNA.....	145
2.1. Sociedade e desvio	145
2.2. Da violência doméstica e conjugal	159
2.3. Violência e género	168
2.4. Abordagem jurídica da violência doméstica	180
2.5. De problema social	
a problema de segurança interna.....	199
3. QUESTÕES METODOLÓGICAS.....	207
3.1. Problematização da pesquisa.....	208
3.2. Estrutura da pesquisa	213
3.3. Os agentes das políticas de segurança	
e o plano amostral.....	222
3.4. Preparação e execução das entrevistas	251
3.5. Redução e tratamento dos dados	255
4. DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA AO (RE)PENSAR	
A GOVERNANÇA	259
4.1. O inquérito nacional à vitimação	259
4.2. A rede nacional de núcleos de atendimento	
a vítimas de violência.....	264
4.3. Resultados do estudo empírico	271
Conhecimento da legislação em vigor	271
Eficácia da lei	272
Alterações no quadro normativo	277
Formação profissional na área da VD	284
Interação entre vítimas e operadores	291
Medidas a adotar para melhorar a interação	
entre vítimas e operadores.....	295

Dimensão simbólica da lei	309
Incidência da origem dos magistrados nos processos	319
4.4. Discussão dos resultados.....	323
O plano simbólico da realidade social	323
Da violência doméstica ao (re)pensar a governança.....	331
Da liderança na governança	332
Da tecnicidade do discurso jurídico	334
Da formação dos operadores.....	336
Dos meios humanos e materiais disponíveis	348
Da relação entre vítimas e operadores.....	339
Do cumprimento das leis	346
Da banalização da violência doméstica	347
Do diálogo com os cientistas sociais	349
Da severidade das penas e das alterações legislativas	351
Da prevenção e antecipação do crime.....	354
Da intervenção junto dos agressores.....	357
Da responsabilidade partilhada entre homens e mulheres	359
Da governança esclarecida de duplo sentido	360
CONCLUSÃO	365
FONTES	385
BIBLIOGRAFIA	393

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Objetivos Iniciais	238
Quadro 2 : Objetivos Alcançados	249
Quadro 3: Nacionalidade.....	240
Quadro 4: Género.....	241
Quadro 5: Género Masculino	241
Quadro 6: Género Feminino	242
Quadro 7: Distribuição etária	242
Quadro 8: Distribuição etária	243
Quadro 9: Habilitações Literárias	243
Quadro 10: Formação Superior - Áreas Científicas.....	244
Quadro 11: Habilitações Literárias das Vítimas	245
Quadro 12: Distrito Profissional	245
Quadro 13: Carreira Profissional	246
Quadro 14: Experiência Profissional com VD.....	247
Quadro 15. Pertinência funcional para a investigação	248
Quadro 16: Meio de contacto com os informantes.....	250
Quadro 17: Formação Superior	269
Quadro 18: Faixa Etária.....	270
Quadro 19: Experiência Profissional	271
Quadro 20: Conhecimento da legislação	272
Quadro 21: Dimensão material da lei vs necessidades reais das vítimas	273
Quadro 22: Dimensão material da lei vs necessidades reais das vítimas	274

Quadro 23: Alterações que devem ser efetuadas na letra da lei	278
Quadro 24 - Formação Profissional nas Forças de Segurança..	284
Quadro 25: Formação Profissional nas Forças de Segurança ...	284
Quadro 26: Formação Profissional nas Forças de Segurança ...	285
Quadro 27 :Formação dos magistrados na área da VD.....	287
Quadro 28: Formação dos magistrados	290
Quadro 29: Formação dos magistrados	291
Quadro 30: Relação da PSP/GNR com as vítimas.....	291
Quadro 31: Relação da PSP/GNR com as vítimas.....	292
Quadro 32 - Diferenças nos procedimentos PSP/GNR.....	294
Quadro 33: Respostas para melhorar a intervenção policial	296
Quadro 34: Respostas para melhorar a intervenção dos magistrados.....	297
Quadro 35: Respostas para melhorar a intervenção dos magistrados.....	300
Quadro 36: Relação dos magistrados com as vítimas.....	301
Quadro 37: Relação dos magistrados com as vítimas.....	303
Quadro 38: Meios técnicos e humanos das Forças de Segurança	305
Quadro 39: Meios técnicos e humanos das Forças de Segurança	306
Quadro 40: Meios técnicos e humanos dos magistrados	307
Quadro 41: Meios técnicos e humanos dos magistrados	308
Quadro 42: Imagens que associa ao crime de VD	310
Quadro 43: Imagens que associa ao crime de VD	310
Quadro 44: O que sente quando pensa em VD.....	313
Quadro 45: O que sente quando pensa em VD.....	314
Quadro 46. Visão justificativa do crime de VD	315
Quadro 47: Imagem associada à legislação da VD.....	317
Quadro 48: Imagem associada à legislação da VD.....	319
Quadro 49: Incidência da origem dos magistrados nos processos de VD.....	320
Quadro 50: Incidência da origem dos magistrados nos processos de VD.....	322
Figura 1 - Governança esclarecida de duplo sentido.....	380

NUNO CAETANO LOPES DE BARROS POIARES nasceu no ano de 1975 na cidade de Peso da Régua. Frequentou o Colégio Militar (Lisboa), é licenciado em Direito/Ciências Jurídico-Forenses e em Ciências Policiais, mestre em Sociologia e doutorado em Sociologia Política/Sociologia do Direito pelo ISCTE-IUL. Oficial Superior da PSP e Professor de Criminologia e de Sociologia do Desvio no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (Lisboa) e de Introdução ao Direito, Direito Penal e Sociologia do Direito no Instituto Politécnico de Beja, tendo lecionado em diversos estabelecimentos de ensino superior. Tem experiência de trabalho em Angola, Moçambique e Bruxelas. É autor do livro *Mudar a Polícia ou Mudar os Polícias?* (Bnomics, 2013) e de diversos artigos, crónicas e comunicações no domínio da criminologia e sociologia. Investigador do ICPOL-ISCPsi e do Lab UbiNET. É editor do blogue *Das Ciências Forenses* desde 2008.

Impresso em Lisboa, Portugal, por:

