CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

Desafios e Prospetiva

Esta obra insere-se no ciclo das Comemorações dos 40 anos das Ciências Policiais em Portugal,
promovidas pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna,
da Polícia de Segurança Pública.

LUÍS MANUEL ANDRÉ ELIAS

CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

Desafios e Prospetiva

2.ª edição revista e atualizada

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS
POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA
LISBOA / 2022

TÍTULO
CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA:
Desafios e Prospetiva

AUTOR
Luís Manuel André Elias

EDITORA
Centro de Investigação (ICPOL) do ISCPSI
Rua 1. º de Maio, n.º 3, 1349-040 Lisboa - Portugal
T: +351213613900, F: +351213610535 e mailto: icpol.iscpsi@psp.pt
Website: www.iscpsi.pt

EDIÇÃO
2.ª edição revista e atualizada

DATA DE IMPRESSÃO
Novembro de 2022

TIRAGEM
200 exemplares

CAPA
Pedro Rebelo

PAGINAÇÃO
João Jegundo

IMPRESSÃO E ACABAMENTO
ARTIPOL – ARTES TIPOGRÁFICAS, LDA.

DEPÓSITO LEGAL
0000000000000

ISBN
978-972-8630-33-1

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais, através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. (FCT), no âmbito do Financiamento plurianual ao Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ICPOL – Unidade ID&I), com a referência: UIDB/04915/2020 e UIDP/04915/2020.

NOTA EDITORIAL

A ideia de patronear uma segunda edição da Obra cognominada 'Ciências Policiais e Segurança Interna: Desafios e prospetivas', surgiu, *ab initio*, pela singular acuidade que a mesma patenteia na contextura dos produtos de investigação e desenvolvimento no campo das ciências policiais, ministradas em Portugal apenas no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (adiante, ISCPSI), epígono da egrégia Escola Superior de Polícia (ESP).

Examinando um domínio do conhecimento ainda em tenra elaboração, este lavor congrega uma valiosíssima coleção de textos, autores e correntes de enfoque e profundidade entrançadas no âmago heterogéneo das ciências policiais, intrinsecamente complexas, multímodas e compósitas. Se, por um prisma, a complexidade das ciências policiais poderá compreender um aparente óbice à sua autonomização na ordenação científica hodierna, por outro prisma, ela constitui a sua maior divícia. A diversidade e a inteleção oportunista em recrutar o que de melhor existe nas ciências subsidiárias e auxiliares para uma aproximação compreensiva, holística, coerente e cientificamente comprovável, em relação às infindas problemáticas e exteriorizações da fenomenologia securitária, da atividade policial e das instituições formais dedicadas à regulação da seguridade nesta era digital, propelam as ciências policiais para um lugar de evidência. Modernamente, é consentânea a interpretação, reconhecida na lei, de que as ciências policiais compõem um acervo organizado e sistematizado de conhecimentos científicos sobre a organização policial, enquanto instituição, e sobre a ação policial, enquanto processo. O estudo científico aplicado deste campo emergente do conhecimento contribui para a edificação de padrões de atuação dos organismos policiais e dos

seus profissionais, pautados pela promoção dos direitos fundamentais dos cidadãos, da defesa da legalidade democrática e da garantia da segurança.

A transversalidade, rigor e atualidade da prosopografia temática magistralmente delineada pelo autor, a par das dinâmicas apressuradas que modelam e metamorfoseiam a realidade contemporânea, justificam, *per se*, um novo e atento olhar sobre os avanços epistemológicos alcançados nesta Obra – oportunamente, revista e ampliada – de Luís Elias, investigador doutorado integrado do Centro de Investigação (ICPOL) do ISCPSI. Ademais e nos termos do seu estatuto, a Unidade ID&I da mais antiga Polícia Portuguesa tem por primordial desiderato a promoção de trabalhos e projetos de investigação e de desenvolvimento científico multidisciplinar, no âmbito das ciências policiais, ciências jurídicas, ciências sociais e políticas e das ciências do desporto e educação física. Tal foi o caso deste produto científico, cuja pesquisa, reflexão e problematização catalisam, de modo primoroso e inédito, o alcance das coordenadas mapeadas para as ciências policiais para latitudes ignotas, quotizando para o seu avigoramento e inspirando a sua consolidação no seio da academia. Incorporando o arco das iniciativas previstas para as Comemorações dos 40 anos das Ciências Policiais em Portugal (1982-2022), promovidas pela Polícia de Segurança Pública (PSP), por intermédio do ICPOL do ISCPSI, a revisitação deste livro assoma o resultado de uma autocrítica e do perfeccionismo do seu autor, enquanto legítimo custódio dos caminhos trilhados na sua teorização científica.

A título de anacefaleose, esta segunda edição reverbera o reconhecimento da criatividade, habilidade e refinamento deste trabalho de investigação científica como uma *Magnus Opus* da nossa editora, meritoriamente distinguida pela *Alma Mater Studorium* das ciências policiais lusíadas – o ISCPSI –, acompanhando, a par e passo, o mais avançado pensamento científico europeu e *plus ultra*.

Ad Orbem Per Scientia

Roberto Narciso Andrade Fernandes
Intendente da Polícia de Segurança Pública
Diretor do ICPOL – Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna; Lisboa
https://orcid.org/0000-0002-3649-8694

À minha família.

À Polícia e aos polícias.

AGRADECIMENTOS

Este livro é o corolário de um trabalho de pesquisa, de reflexão e de problematização. Não é, no entanto, um esforço individual. Contei com a colaboração de diversas pessoas, inspirei-me em várias obras académicas, no pensamento de diversos autores, nos testemunhos de muitos polícias e na minha própria observação participante, quer em funções operacionais de comando, quer em funções de assessoria na área da segurança interna.

Gostaria de expressar os meus agradecimentos a diversas pessoas e instituições fundamentais para a concretização desta obra.

À minha família, pelos sonhos e objetivos concretizados que temos vivido em conjunto, pelo equilíbrio, felicidade, paixão e luz que me trazem no dia a dia.

À Polícia de Segurança Pública e às restantes Forças e Serviços de Segurança nacionais por serem um sustentáculo do Estado de direito. Por prevenirem e combaterem as ameaças e riscos dos nossos tempos e contribuírem para a liberdade, segurança e justiça e para o respeito pelos direitos, liberdades e garantias.

À Escola Superior de Polícia (atual Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna - ISCPSI), casa mãe dos Oficiais de Polícia, pela qualidade da formação académica e excelência da sua formação humanista e ética, fatores fundamentais no meu percurso de vida enquanto Oficial de Polícia e cidadão.

Ao Centro de Investigação do ISCPSI (ICPOL), em especial ao Professor Doutor Paulo Machado e ao Intendente Roberto Fernandes, pelo empenho na publicação da 2.ª edição desta obra.

Aos polícias, os heróis que protegem pessoas e bens, todos os dias a todas as horas e que contribuem, de forma decisiva, para que Portugal seja um dos países mais seguros do mundo.

A todos os meus colegas do Gabinete do Senhor Primeiro Ministro, um agradecimento especial por toda a colaboração prestada e pela experiência extraordinária em termos profissionais.

Ao Professor Doutor Manuel da Costa Andrade pela honra que me concedeu em redigir o prefácio deste livro. Pela inspiração, pelo seu saber, pelo exemplo do seu percurso profissional na magistratura judicial e científico enquanto docente e investigador.

À Dra. Ana Lígia do Rosário Rego pela paciência, rigor e qualidade da revisão do texto.

Ao Dr. Pedro Rebelo, pela criatividade e tempo despendido na conceção da capa deste livro. Excelente Digital Communications Strategist e, para os amigos, MacGyver da Comunicação Digital.

Ao camarada (Intendente) Pedro Sousa pela amizade e apoio que sempre me tem dado, incluindo para a concretização desta obra.

Aos meus amigos, pelo apoio, nos bons e maus momentos, neste percurso de vida, preenchido de experiências, de histórias, de momentos de partilha e de entreajuda.

PREFÁCIO

Com subida generosidade, quis o Superintendente Luís Manuel André Elias reservar-me o honroso privilégio de ocupar esta página, deixando-me indelevelmente associado à trajetória do trabalho que em boa hora oferece ao público. Trajetória que, tudo permite antecipá-lo, será de sucesso e reconhecimento. Tudo, na verdade, converge nesse sentido. A começar pela atualidade e relevo comunitário do tema, a ocupar um espaço cada vez mais alargado no debate público e a provocar reações tão intensas como desencantadas. E a terminar na elevação e acerto generalizado com que os problemas são tratados. Se no plano metodológico sobreleva o rigor analítico e categorial, no plano da investigação avulta o conhecimento e o domínio das matérias. Como, noutra direção, avulta o cuidado e o compromisso com os problemas e o empenhamento em soluções e respostas que, por sobre cientificamente soldáveis, se mostrem adequadas, equilibradas e consonantes com as exigências da sociedade democrática e do Estado de Direito.

Trata-se de um trabalho aturado sobre a polícia. Que erige em objeto de levantamento empírico e de enquadramento teórico-científico. Polícia que é considerada e examinada como instituição e função do Estado de Direito e da Administração Pública. Mas é também escrutinada na sua projeção e impacto sobre o quotidiano dos cidadãos. Que confrontam a polícia com expectativas e exigências de sentido oposto, por vezes mesmo irreconciliavelmente antinómico. Se, com uma mão, reclamam respeito e distância face à intromissão e devassa, com a outra exigem proteção e, por vias disso, apelam à omnipresença e à maximização – em quantidade e intensidade – da sua ação. E é assim porquanto a polícia se situa invariavelmente no "olho do furacão" do

conflito mais radical e irredutível da sociedade democrática: o conflito entre a liberdade e a segurança. Na certeza de que, se é verdade que não há liberdade sem segurança, não o é menos de que sem liberdade não há segurança. Sendo outrossim seguro que a legitimação – política, sociológica e ética – da polícia, passa precisamente pelos termos de separação deste conflito.

Foi sempre assim. De novo apenas a circunstância de o conflito ganhar hoje uma amplitude e estrépito sem precedentes, fazendo subir exponencialmente de tom a complexidade e as dificuldades da sua superação. Basta pensar nas novas manifestações de criminalidade, e, de forma paradigmática, nas novas formas de terrorismo, a alargar o universo massificado das vítimas, que cada vez mais se confundem com o cidadão anónimo, atingido na rua, nos bares e cafés, nas salas de espetáculos ou nos lugares de culto. Uma criminalidade cujo afrontamento, em sede de prevenção e de repressão, obriga à mobilização de meios cada vez mais eficazes, tornados possíveis pelo progresso técnico-científico. Meios seguramente mais promissores do ponto de vista da segurança, mas, reversamente, com maior potencial de invasão e devassa da vida privada e com custos mais drásticos para a liberdade.

É sobre este pano de fundo que se inscreve a investigação que suporta o livro que o leitor tem nas mãos. Bem se compreendendo assim que, no plano da observação empírica e do levantamento fenomenológico, se dispense uma atenção privilegiada às constelações fácticas de maior peso na experiência da polícia e dos cidadãos. Como a criminalidade organizada, o terrorismo, a violência associada ao desporto de massas, a cibercriminalidade, as grandes catástrofes, espontâneas umas vezes, outras desencadeadas pela insaciável usura do Homem sobre a natureza. Tudo a legitimar a reivindicação de um melhor apetrechamento da polícia. Tanto no plano ético-cultural, que passa por uma mais intensa formação política e cívica, preordenada à interiorização dos valores da sociedade democrática e ao respeito pelos direitos dos cidadãos. Como no plano da melhoria e reforço dos instrumentos de resposta preventiva ou repressiva aos perigos ou às transgressões. Com destaque natural para a diversificação e alargamento dos meios de recolha, tratamento e partilha de informação. Quer no plano nacional quer internacional. Esta é, de resto, uma outra marca da atualidade e da qualidade da obra, precisamente a abertura à lição da experiência comparada e à insuprível cooperação internacional, sem a qual não é possível responder à cri-

minalidade transnacional. Precisamente a que se apresenta ameaçadora e deixa atrás de si um rasto mais pesado de danos e sacrifícios. E, ao mesmo tempo, se revela a mais sofisticada, furtiva e imune aos meios tradicionais e de investigação.

Um conselho e um voto a terminar. O conselho é dirigido ao leitor: que percorra com tempo, cuidado e reflexão as páginas do livro, para poder fruir da fecunda e rica lição de que é portador. O voto é dirigido ao autor: que este seja apenas o penúltimo produto da safra. Para que em breve todos nós – leitores, autor da obra e do prefácio – nos voltemos a reunir neste mesmo lugar, com os mesmos papéis e sob as mesmas máscaras.

Lisboa, dezembro de 2017

Manuel da Costa Andrade

RESUMO

Esta publicação pretende ser uma reflexão teórica sobre as Ciências Policiais e sobre os ângulos de análise que as mesmas poderão empreender. Nesse sentido, decidimos adotar como subtítulo a frase: "desafios e prospetiva".

O que é a Polícia? O que se espera da Polícia? Quais os objetivos da missão policial? Como se deverá a Polícia adaptar à sociedade em mudança? Quais os principais problemas criminógenos dos nossos tempos? – Estas são algumas das questões colocadas ao longo deste trabalho, para as quais pretendemos dar alguns contributos, subsídios, respostas, abrir caminhos, mas também problematizar e refletir sobre os desafios do futuro. Fazemo-lo com humildade académica, cientes de que se trata de uma matéria tão complexa quanto dialética.

Empreendemos uma reflexão sobre a emergência da Ciências Policiais e sobre o respetivo conceito. Cogitámos sobre a ética policial e os dilemas da tolerância, do tolerável e do intolerável. Analisámos o conceito de Polícia integral e quanto às vantagens de uma abordagem transversal entre a prevenção da criminalidade, a ordem pública, a investigação criminal, a inteligência policial e a cooperação policial. Estudámos a evolução dos modelos de policiamento urbano e a sua adaptação permanente aos novos contextos políticos, sociais, económicos e culturais. Refletimos acerca do policiamento de proximidade e do policiamento orientado pelas informações em contexto de nova governança da segurança, bem como acerca das vantagens de uma integração entre ambos. Examinámos a evolução da criminalidade organizada transnacional e sobre as estratégias supranacionais e nacionais para prevenir e combater este fenómeno. Refletimos acerca do terrorismo contemporâneo e em

relação aos fenómenos da radicalização e do recrutamento nas nossas sociedades. Dissecámos o sistema nacional de prevenção e resposta a crises e analisámos a necessidade de alterações sistémicas neste âmbito. Estudámos a atuação conjunta entre as Forças e Serviços de Segurança e as Forças Armadas, respetivas vantagens, limites, protocolos de atuação e mecanismos de comando e controlo. Investigámos acerca das ciberameaças e dispositivos de prevenção e reação em termos nacionais e internacionais. Abordámos a problemática da violência no desporto e a necessidade de se verificar uma inflexão da impunidade face à lei. Abordámos a dinâmica de privatização da segurança e perspetivas futuras.

As ciências só evoluem com o questionamento permanente da realidade. As instituições só sobrevivem e se desenvolvem através da adaptação ao contexto político, social, económico e cultural, daí que é um estímulo assistir ao desenvolvimento da uma investigação profícua na área das Ciências Policiais, muitas vezes, difícil de catalogar de acordo com as "gavetas" científicas (jurídico-normativas, filosóficas, sociopolíticas e técnicas) que procura trilhar novos horizontes.

O objetivo consistiu em diagnosticar várias das problemáticas com que se debatem as Polícias, os polícias e com que se depara a atividade policial, refletir sobre os desafios na sociedade globalizada e em rede e prospetivar o futuro.

Palavras chave: Polícia, segurança, policiamento, prevenção da criminalidade, ordem pública, inteligência policial, investigação criminal, cooperação internacional, terrorismo, criminalidade organizada, cibercriminalidade.

ABSTRACT

This book intends to be a theoretical reflection on Police Sciences and on the angles of analysis that they can undertake. In this sense, we have decided to adopt the following subtitle: “challenges and prospects”.

What is the Police? What is expected of the police? What are the objectives of the police mission? How should the police adapt to the changing society? What are the main criminological problems of nowadays? - These are some of the questions put forward throughout this work for which we intend to give some answers, to open paths, but also to question and to think about future challenges. We do so with academic humility, aware that it is a very complex and dialectical matter.

We undertake a reflection on the emergence of Police Sciences and its concept. We have explored the police ethics and the dilemmas of tolerance, intolerance and intolerability. We have analyzed the concept of integral police and the advantages of a transversal approach between crime prevention, public order, criminal investigation, police intelligence and police cooperation. We have studied the evolution of urban policing models and their permanent adaptation to the new political, social, economic and cultural contexts. We have reflected on proximity policing and intelligence led-policing in the context of new security governance, as well as on the advantages of an integration between the two. We have examined the evolution of transnational organized crime and supranational and national strategies to prevent and combat this phenomenon. We have reflected on contemporary terrorism and on the phenomena of radicalization and recruitment in our societies. We have studied the national system of crisis prevention and response and analyzed the need for systemic changes in this area. We have analysed

the joint action between the Security Forces and Services and the Armed Forces, their respective advantages, limits, protocols of action and command and control. We have studied cyber threats and prevention and response mechanisms nationally and internationally. We have addressed the problem of violence in sports and the need to see an inflection of impunity in the face of the law. We have addressed the dynamics of security privatization and future perspectives.

The sciences only evolve with the permanent questioning of reality. Institutions only survive and develop through permanent adaptation to the political, social, economic and cultural context. Hence it is relevant to watch the development of investigation in the field of Police Sciences, often difficult to catalog according to the "drawers" (legal-normative, philosophical, socio-political and technical) that seek to tread new paths.

The objective was to diagnose several of the problems that police face, discuss the challenges in a globalized and networked society and anticipate the future.

Keywords: Police, security, policing, crime prevention, public order, police intelligence, criminal investigation, international cooperation, terrorism, organized crime, cybercrime.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACT - Autoridade para as Condições de Trabalho
AMN – Autoridade Marítima Nacional
ANEPC – Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
AT – Autoridade Tributária
BE – Bloco de Esquerda
CAAS – Convenção de Aplicação do Acordo Schengen
CCPA – Centros de Cooperação Policial e Aduaneira
CDS-PP – Centro Democrático Social – Partido Popular
CEMGFA – Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas
CEPOL – European Union Agency for Law Enforcement Training / Agência da União Europeia para a Formação das Polícias
CFOP – Curso de Formação de Oficiais de Polícia
CIA – Central Intelligence Agency
CIVCOM – Comité para os aspectos civis da gestão civil de crises
CLS – Contratos Locais de Segurança
CNPD – Comissão Nacional de Proteção de Dados
COPS – Comité Político e de Segurança
COREPER – Comité dos Representantes Permanentes
CPCC – Civilian Planning and Conduct Capability
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPP – Código de Processo Penal
CRP – Constituição da República Portuguesa
CRT – Civilian Response Teams
CS – ONU – Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
CSSI – Conselho Superior de Segurança Interna
CTM – Cooperação Técnico-Militar

CTP – Cooperação Técnico-Policial
DGAI – Direção Geral de Administração Interna
DPKO – Department of Peacekeeping Operations
DR – Diário da República
EM – Estados-membros
EMP – Empresas Militares Privadas
EPAV – Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima
ESP – Escola Superior de Polícia
EUA – Estados Unidos da América
EUMC – Comité Militar da UE
EUMS – Grupo de pessoal militar da UE
EUROGENDFOR – Força de *Gendarmerie* Europeia
EUROJUST – European Union's Judicial Cooperation Unit
EUROPOL – European Union Agency for Law Enforcement Cooperation / Agência Europeia de Polícia
FBI – Federal Bureau of Investigation
FMI – Fundo Monetário Internacional
FRONTEX – European Border and Coast Guard Agency / Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
FSS – Forças e Serviços de Segurança
GOA – Grupo Organizado de Adeptos
GCS – Gabinete Coordenador de Segurança
GNR – Guarda Nacional Republicana
GNS – Gabinete Nacional SIRENE
GOE – Grupo de Operações Especiais (PSP)
HUMINT – Human Intelligence
IDN – Instituto da Defesa Nacional
IESM – Instituto de Estudos Superiores Militares
IGAI – Inspeção-Geral da Administração Interna
INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica
INTERPOL – The International Criminal Police Organization / Organização Internacional de Polícia Criminal
IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPRI-UNL – Instituto Português de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa
IPTF – *International Police Task Force*
ISCPSI – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
JAI – Justiça e Assuntos Internos
JHA – Justice and Home Affairs
LDN – Lei de Defesa Nacional

LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOIC – Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI – Lei de Segurança Interna
MAI – Ministério da Administração Pública; Ministro da Administração Interna
MDN – Ministério da Defesa Nacional
MJ – Ministério da Justiça
MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
OAP – Operações de Apoio à Paz
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento na Europa
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
OPC – Órgão de Polícia Criminal
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN – Organização do Tratado Atlântico Norte
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAN – Pessoas-Animais-Natureza
PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa
PCP – Partido Comunista Português
PESC – Politica Externa e de Segurança Comum
PESD – Política Externa de Segurança e Defesa
PEV – Partido Ecologista "Os Verdes"
PIB – Produto Interno Bruto
PIPP – Programa Integrado de Policiamento de Proximidade
PJ – Polícia Judiciária
PNIF – Ponto Nacional de Informações Desportivas
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POI – Policiamento Orientado pelas Informações
POP – Policiamento Orientado para os Problemas
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
PSP – Polícia de Segurança Pública
PUC-CPI – Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional
RASI – Relatório Anual de Segurança Interna
RASP – Relatório Anual de Segurança Privada
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
SAA – Sistema de Autoridade Aeronáutica
SAM – Sistema de Autoridade Marítima
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGMAI – Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna

SIED – Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa
SIENA – Secure Information Exchange Network (Sistema de Informação da Europol)
SIRENE – Supplementary Information Request at the National Entry
SIS – Serviço de Informações de Segurança
SIS – Schengen Information System / Sistema de Informações Schengen
SIRP – Serviço de Informações da República Portuguesa
SOCTA – Serious and Organized Crime Threat Assessment
SSI – Sistema de Segurança Interna
TECHINT – Technological Intelligence
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
TUE – Tratado da União Europeia
UCAT – Unidade de Coordenação Antiterrorismo
UE – União Europeia
UEO – União da Europa Ocidental
UEP – Unidade Especial de Polícia
UID – Unidade de Informações Desportivas
UMID – Unidade Metropolitana de Informações Desportivas
UNCT – Unidade Nacional de Combate ao Terrorismo
UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

A EMERGÊNCIA DAS CIÊNCIAS POLICIAIS

Contextualização

Os termos "Polícia" e "Política" ligam-se à palavra grega "Politeia", existindo um largo consenso entre diversos autores quanto a esta relação. Monet (2002: 20) e Pereira (2014: 14) sustentam que, até Aristóteles, a palavra "Polícia" remete, por um lado, para o conceito de "Cidade" (*Polis*), enquanto entidade distinta das outras comunidades políticas e, por outro lado, para a arte de governar, aquilo que mantém a unidade da Cidade. A partir de Platão e de Aristóteles, o conceito transforma-se para designar o conjunto de leis e de regras para a administração geral da Cidade: a ordem e moral pública, a saúde pública e salubridade, os abastecimentos. Remete também, segundo *A República* de Platão, para os "guardiães da lei", encarregados de fazer respeitar os regulamentos.

Os romanos adotam a palavra grega *Politeia*, conferindo-lhe dois significados: o de *res publica*, isto é, coisa pública, e o de *civitas*, negócios da cidade, mas o termo é latinizado com o tempo, transformando-se em *Politia*, derivado da palavra *Polis* que significa "Cidade". A *Polis* designa a constituição, o ordenamento, o regime ou a forma de governo da cidade-estado, incluindo o estatuto dos cidadãos, que são, de entre os membros desta, aqueles que participam na vida política. Na Grécia Antiga, estão excluídos da cidadania as mulheres, os estrangeiros e os escravos. As crianças demasiado jovens e os anciãos são dispensados de exercer funções cívicas, dado serem considerados "cidadãos incompletos" e "cidadãos eméritos" (Raposo, 2006: 21-22). Por sua vez, os juristas romanos dão uma conotação diferente ao termo *politia*, referindo-se à soberania absoluta do Império sobre os seus súbditos.

Na Idade Média, a Polícia indicava, segundo Bova, "a boa ordem da sociedade civil, da competência das autoridades políticas do Estado, em contraposição à boa ordem moral, do cuidado exclusivo da autoridade religiosa. Na Idade Moderna, o seu significado chegou a compreender toda a atividade da administração pública (...). Toda a função administrativa era indicada com o termo de Polícia. No início do séc. XIX, volta a ter um significado mais restrito quando passa a identificar-se com a atividade tendente a assegurar a defesa da comunidade dos perigos internos" (Bova, 2004: 944).

Durante o Antigo Regime o conceito de Polícia confunde-se com o governo da urbe e de uma sociedade cada vez mais complexa, o que tem reflexos na organização e missões das polícias. Com efeito, as diversas administrações do poder central tomam consciência de que "é necessário redobrar as atenções na gestão do quotidiano urbano, no controlo do território e na provisão do bem-estar da população. No espaço francófono, é então criada uma instituição, a *Lieutenance générale de de Police de Paris* (1667). Esta instituição nasce para facilitar o exercício da polícia na capital francesa. Nicolas Delamare elabora o que poderemos chamar de primeiro manual de polícia, o seu *Traité de la Police* (Delamare 1705-1738)" (Borda D'Água, 2017: 8). Em 25 de junho de 1760 é instituído o cargo de Intendente Geral da Polícia da corte e do reino, "visando paulatinamente centralizar toda a gestão do poder policial num só posto que se tornará mais tarde numa só instituição: a Intendência Geral de Polícia. Esta reforma policial teve como principal objetivo proporcionar o bem-estar da população, a felicidade do Estado e a ordem pública (...) e separar formalmente as funções de justiça e de polícia que se tornaram incompatíveis devido ao facto de o direito se ter tornado num instrumento e numa arma de luta contra o poder discricionário da polícia" (Borda D'Água, 2017: 10; Subtil, 2011: 257-274). A palavra "Polícia" nesta altura "era utilizada nos discursos iluministas para traduzir as providências do soberano com o objetivo de promover a riqueza, boa ordem e paz pública nos territórios sob seu domínio" (Gonçalves, 2017: 17), aquilo a que hoje designamos por administração.

No século XIX, a Polícia "tornou-se sinónimo de uma instituição estatal encarregada de prevenir o crime e trazer à justiça os acusados dos crimes, mantendo a ordem e tranquilidade públicas" (Gonçalves, 2017: 17). É de referir que, em 1829 em Inglaterra, foi criada a Polícia Metropolitana de Londres, facto que se constituiu como um marco de

modernidade e de profissionalização policial. Esta reforma é considerada essencial para terminar com a noção de serviço policial como serviço cívico para passar a ser exercido por agentes profissionais, sob controlo do governo central ou local; os militares veem as suas competências em matéria de policiamento restringidas a intervenções em casos graves de manutenção da ordem pública. Dá-se a emergência de uma esfera especificamente policial e a sua tradução institucional na arquitetura do Estado (Gonçalves, 2017: 19).

Em finais do século XIX, mas sobretudo durante o século XX, verifica-se uma crescente complexificação da missão policial e a consequente criação de diversas especialidades no seio das forças policiais. Como exemplos dessa tendência referimos: em 1878 a criação do *Criminal Investigation Department* na *Metropolitan Police of London* que acabou por ficar conhecido pela designação da rua onde se encontrava a sua sede: *Scotland Yard*; em 1920 é constituída a divisão de trânsito em Lisboa (Gonçalves, 2017: 25); na década de 1930 foram instituídas unidades de manutenção da ordem pública, tanto dentro das instituições policiais existentes, como especializando instituições inteiras para esse serviço (Cerezales, 2011).

A Polícia passa a ser identificada nos Estados de direito como tendo por funções garantir a ordem, segurança e tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade, 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. Está ainda associada à proteção da vida e da integridade das pessoas, à paz pública e à ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem e ainda para novas áreas da segurança interna: a prevenção e reação a acidentes graves ou catástrofes, a proteção do ambiente, a preservação da saúde pública e a garantia da cooperação internacional entre forças e serviços de segurança. Por outro lado, nos Estados autoritários ou totalitários reduz-se a liberdade em prol da segurança (muitas vezes, uma segurança artificial, baseada em áreas protegidas e em condomínios fechados, de uma minoria próxima de um poder autocrático); a Polícia, nestes casos, é violadora de direitos, estando essencialmente ao serviço do Estado em detrimento dos cidadãos.

No século XXI a Polícia insere-se num contexto muito mais complexo. A sociedade contemporânea é crescentemente globalizada,

reticular e tecnológica. Vivemos numa era da informação, numa época de grande volatilidade, celeridade e de excesso de informação ou de comunicação que ultrapassa a capacidade humana de processamento e de retenção do conhecimento. As ameaças e riscos e a generalizada mutação social são desafiadores para os Estados de direito democráticos, para as suas instituições e para os cidadãos.

No pós-11 de setembro de 2001, o agudizar de fenómenos como os conflitos intraestatais, a criminalidade organizada, o terrorismo, o narcotráfico, os crimes ambientais, a proliferação de armas de destruição em massa, as migrações, a corrupção endémica que mina as estruturas do Estado de direito, criaram um sentimento de "aceitação da ideia que o mundo atual se carateriza por um ambiente infinitamente complexo e caótico" (Sarmento, 2005), marcado pela porosidade, pela metamorfose permanente, por ameaças e riscos e pela dificuldade de os prever e de os gerir.

Nesta conjuntura, a Polícia tem que se munir do conhecimento, através da investigação científica, da cooperação internacional, da sua inserção em centros de investigação e *think tanks* multidisciplinares, da adoção de ferramentas tecnológicas, de estratégias e procedimentos tático-operacionais para prevenir e combater os fenómenos criminógenos que fogem às catalogações tradicionais de divisão entre ameaças e riscos transfronteiriços e nacionais, entre criminalidade organizada e criminalidade comum, entre conflito armado e crime violento, entre crime tradicional e crime cibernético, entre forças armadas e forças de segurança, entre prevenção e repressão.

1. Alargamento da missão policial

O objeto próprio da Polícia é "a prevenção dos danos sociais, mas essa ação pode exercer-se em várias oportunidades: impedindo a ação donde possa resultar a produção do dano e restringindo a ampliação do dano ou investigando os termos em que se produziu em ordem à prevenção de danos futuros. De qualquer modo, os danos a prevenir devem constar da lei (...). A discricionariedade da atuação policial é muito limitada; limita-se à escolha dos meios mais adequados para a intervenção e à apreciação dos pressupostos dessa mesma intervenção" (Silva, 2001: 71-72).

No entanto, a Polícia contemporânea tem vindo a transformar-se devido a uma vasta panóplia de fatores: a globalização, a revolução tecnológica em curso e a aceleração das transformações nas sociedades; face às novas e velhas ameaças e riscos; devido à evolução das políticas de segurança e às novas tendências da organização e administração policiais; em função das inovações no quadro jurídico regulador da sua estrutura, funcionamento e atuação; tendo em conta as necessidades e escrutínio das comunidades e de públicos-alvo específicos; face à nova filosofia de atuação e às novas competências e atribuições.

De facto, nos últimos cinquenta anos registaram-se mutações significativas na missão das Polícias que contribuíram para alterar as organizações tradicionais e a atuação das organizações policiais e dos seus membros.

Por um lado, verifica-se o alargamento do mandato policial: a Polícia tem hoje um papel muito mais vasto na segurança e ordem pública e na garantia da segurança e tranquilidade das comunidades e dos cidadãos através de programas direcionados para a qualidade de vida, para a coprodução de segurança com a comunidade e outros parceiros institucionais e para o policiamento comunitário/policiamento de proximidade. Abrem-se outras áreas na nova governança de segurança (algumas não são necessariamente uma novidade, mas são estudadas e tratadas numa perspetiva hodierna): a segurança ambiental, a segurança sanitária, a segurança alimentar, a cibersegurança, a segurança privada, as armas e explosivos, o controlo e acompanhamento das migrações e da criminalidade associada, o controlo aduaneiro de mercadorias, a segurança rodoviária, a segurança marítima. Por outro lado, a Polícia tem que interagir, competir, cooperar com outros atores públicos, privados, internacionais, nacionais e locais.

As Polícias estão num processo constante de adaptação à era da informação: os modelos de policiamento têm vindo a sofrer uma transformação alargada, nomeadamente através da implementação do policiamento orientado pelas informações, do policiamento orientado para os problemas, da prevenção situacional, da gestão policial e investigação criminal, recorrendo a estratégias de análise criminal sistemática, do mapeamento criminal, de modelos preditivos da criminalidade e de outras abordagens mais empíricas e tecnológicas direcionadas para a compreensão dos problemas criminais, incivilidades e de outras manifestações de desordem social.

Procuram uma legitimidade diferente, não apenas por via do exercício das suas competências legais, mas pelo reconhecimento da sua ação e pela confiança que geram nas instituições e cidadãos: trata-se de uma tentativa de regresso às origens. No mundo hodierno a Polícia é crescentemente escrutinada e auditada. Nas sociedades democráticas complexas e questionadoras da atividade policial, os mecanismos de controlo formal e informal são mais rigorosos com o cumprimento escrupuloso das regras de direito e de respeito pelos direitos individuais. O grau de exigência do público é também maior. Tem-se verificado o ressurgimento de preocupações com a ética policial e a prestação de contas, bem como um maior controlo e auditoria da ação policial (a exposição pública de casos de má conduta e de abuso de autoridade), designadamente o respeito pelos princípios da legalidade, adequação e proporcionalidade por parte da Polícia. Regista-se uma tendência global para uma maior preocupação com a fiscalização judicial das ações policiais, de órgãos inspetivos externos e internos, das hierarquias policiais, da comunicação social, das redes sociais e dos próprios cidadãos, assim como a análise sobre a legitimidade das ações policiais e acerca da confiança da comunidade em relação à Polícia. Ligar a eficácia e eficiência policial à aceitação da Polícia e da sua ação por parte da comunidade reforça a noção da legitimidade da sua autoridade, não do seu poder institucional, facto que se constitui como um requisito fundamental da Polícia nas sociedades democráticas.

O alargamento do escopo da atuação da Polícia concretiza-se através da internacionalização da ação das Polícias ou da dimensão externa da segurança interna. Estão incluídas áreas como as operações de paz da ONU e as missões de gestão civil de crises da U.E., a cooperação policial no quadro Schengen e entre diferentes agências, como sejam a INTERPOL, a EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX e CEPOL, da implementação de mecanismos de cooperação reforçada e de troca de informações para a prevenção e o combate ao terrorismo, do recurso à inteligência policial como valência instrumental no combate ao crime organizado e ao terrorismo transnacional, ainda que esteja também em curso a reflexão sobre os limites legais da inteligência neste âmbito, a vigilância e as perseguições transfronteiriças;

A mutação das metodologias e práticas policiais tem gerado alterações no perfil dos polícias, registando-se hoje uma maior aposta na igualdade de género, a busca da diversidade no seio da Polícia (incluindo, o recrutamento de imigrantes, de minorias étnicas e religiosas), a

crescente preocupação com o stress e as respetivas implicações para os que cumprem a missão policial, a seleção de peritos em cibersegurança.

Existe uma relação estreita entre a Polícia, a ciência e a crescente tecnicidade na sociedade contemporânea. A investigação científica e a aplicação de métodos científicos na atividade policial é hoje uma realidade, por exemplo através da aposta na tecnologia em apoio às ciências forenses e à investigação criminal, da criação de centros e de laboratórios de investigação, de salas de simulação, de investimento na robótica, nos meios aéreos não tripulados, na mobilidade e georreferenciação de recursos policiais, na análise das redes sociais, no *big data,* na inteligência artificial e ainda do desenvolvimento de estudos em torno da Polícia e da sua ação estratégica, operacional e tática, do seu funcionamento e do seu impacto na sociedade.

2. Sentidos do termo e tipologias de Polícia

O vocábulo "Polícia" é polissémico, assume diversos sentidos ou significados conforme o ângulo de análise. Pode ser utilizado para designar os agentes de autoridade, as Forças e Serviços de Segurança e, sobretudo, a atividade policial, com o fim de "garantir a tranquilidade e a segurança públicas, condições necessárias ao pleno exercício dos direitos, liberdades e garantias" (Raposo, 2006: 23).

A Polícia pode ser compreendida ainda em dois sentidos distintos: um objetivo e outro subjetivo. No primeiro dos sentidos, Marcelo Caetano define a Polícia como: "o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que as leis produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir" (Caetano, 1986: 151).

Em contexto democrático, Raposo sustenta que se pode entender por Polícia todos "os atos jurídicos e as operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas – as autoridades policiais – e respetivos agentes de execução, com vista a prevenir a ocorrência de situações socialmente danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícitas" (Raposo, 2006: 26-27).

A Polícia, em sentido objetivo, consubstancia-se na atividade administrativa, expressão do poder estatal, exercida por órgãos públicos ou

não, sem serem entidades policiais propriamente ditas (exemplo: fiscalização sanitária, fiscalização de obras, fiscalização florestal, dos rios e agrícola, fiscalização de estabelecimentos comerciais).

Em sentido subjetivo, a Polícia é considerada um órgão público que tem por objeto uma atividade de natureza policial ou não. A título meramente exemplificativo, podemos referir a emissão de passaportes e de vistos, a autorização ou parecer sobre a realização de determinados eventos públicos (provas desportivas na via pública, obras, feiras e eventos culturais ou recreativos), a emissão de licenças de uso e porte de arma, a emissão de licenças de exercício de atividade de segurança privada, entre outros.

Pode ser também analisada em dois sentidos: em sentido orgânico ou institucional e em sentido material.

A Polícia pode ser perspetivada como uma instituição que tem por missão a proteção dos direitos humanos, a segurança interna, a garantia da ordem e tranquilidade públicas e a prevenção e investigação criminal. O mandato policial fundamental para além de caraterizar a missão da Polícia, legitima a sua ação perante a comunidade e os cidadãos. Monjardet refere que a Polícia enquanto instituição (no sentido dinâmico do termo) consiste "num instrumento de distribuição da força num conjunto socialmente definido (...). E ainda num elemento específico que diferencia as Polícias entre si: as finalidades que são socialmente atribuídas ao uso da força numa determinada sociedade, e que se identificam ao mesmo tempo por prescrições normativas particulares e pelas práticas observáveis" (Monjardet, 2002: 23).

Em sentido orgânico (ou institucional), consiste "no conjunto de serviços da Administração Pública com funções, exclusiva ou predominantemente, de natureza policial". (Raposo, 2006: 24). Esta conceção refere-se aos corpos policiais ou organismos integrados no aparelho administrativo público que têm por missão prevenir ou reprimir situações lesivas dos interesses e valores essenciais da vida em sociedade.

A Polícia como organização, para Monjardet subdivide-se em duas componentes: "uma componente formal (estrutura, organogramas, recursos humanos e materiais, e o seu funcionamento segundo regras explícitas que determinam a maneira como a organização pode operar), e uma componente informal, que é o conjunto de comportamentos e normas observáveis segundo as quais a organização realmente funciona" (Monjardet, 2002: 41). A Polícia em sentido orgânico concretiza-se na atribuição de competências a cada um dos órgãos ou níveis da institui-

ção: aos escalões hierárquicos, à estrutura departamental, aos comandos territoriais, às unidades especializadas e outras. A hierarquia e disciplina, os processos de formação e de seleção, a uniformidade e especialidade de procedimentos são elementos importantes neste âmbito. Para Monjardet, a diferença entre a organização formal e informal "é frequentemente menor nas pequenas organizações e/ou quando os processos de trabalho são cooperativos e todos os membros concordam com os fins esperados; esse intervalo aumenta (...) com o tamanho da organização, com o seu caráter coercivo e com a variedade de objetivos que as diferentes categorias hierárquicas lhe atribuem" (Monjardet, 2002: 42).

Fentanes aborda a Polícia como instituição, podendo, segundo ele, compreender diversas componentes: "componente funcional, considerando que todas as instituições se formaram como órgãos com funções específicas ou alargadas (componente finalista ou teleológica); componente histórico-cultural, considerando que a instituição se forma ao longo de um processo histórico; componente política, considerando que a instituição é um órgão do poder político, do Estado; componente jurídica, considerando que a instituição é um órgão regido pelo direito; componente corporativa, considerando que a instituição é um corpo de funcionários organizados para cumprirem uma função" (Fentanes, 1972: 36).

Castro defende que a Polícia em sentido orgânico ou institucional é "o conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia" (Castro, 1999: 293). Correia considera que "todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma atividade de polícia, pode ser uma Polícia em sentido orgânico ou material" (Correia, 1994: 393), incluindo assim, neste entendimento, por exemplo, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e as Polícias Municipais.

A Polícia em sentido material, funcional, ou enquanto atividade consubstancia-se "nos atos jurídicos e nas operações materiais desenvolvidas pelas autoridades policiais e respetivos agentes de execução, com vista a prevenir a ocorrência de situações socialmente danosas, em resultado de condutas imprevidentes ou ilícitas" (Raposo, 2006: 26-27)[1],

[1] Segundo Raposo, "atos jurídicos de polícia são os atos administrativos e outras estatuições de autoridade emanadas dos órgãos e agentes com competência para o efeito;

ou como "a atividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de atos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de atos de autoridade seja consentida pela ordem jurídica" (Correia, 1994: 393).

A Polícia numa vertente material valoriza a carreira profissional, a disciplina, "os interesses profissionais, os interesses corporativos, os interesses materiais" (Montardes, 2002: 153) e a cultura policial. A existência de um código de conduta que estabeleça os princípios éticos e deontológicos pelos quais os polícias se devem reger é normalmente um fator relevante para consolidar a cultura policial formal e os valores da Instituição, procurando estabelecer padrões de atuação, de acordo com normas legais e técnico-profissionais, tendo igualmente influência na subcultura policial (informal).

As tipologias de Polícia são muito diversificadas e a sua designação varia consoante os autores, pelo que optamos por apresentar apenas algumas delas.

Assim, para Monjardet (2003: 281) existem os seguintes tipos de Polícia: de ordem pública, de investigação criminal ou de segurança. De acordo com a predominância de cada uma das tipologias mencionadas podemos estar perante um sistema político totalitário, dividido ou de cidadania. Digamos que a polícia administrativa (de ordem pública) tem por objeto limitações impostas por lei e a respetiva fiscalização (licenças de uso e porte de arma, por exemplo), a polícia de segurança destina-se a manter a ordem jurídica com medidas preventivas e a polícia judiciária (de investigação criminal) é a que presta apoio aos tribunais, cumprindo as suas ordens, de acordo com a lei em vigor.

Marcelo Caetano estabeleceu uma distinção entre Polícia administrativa e Polícia judiciária. A primeira, de acordo com esta classificação, tem por objeto a manutenção da ordem pública, bem como a prevenção de delitos. A segunda investiga os delitos que a polícia administrativa não conseguiu evitar que se cometessem, reúne as respetivas provas e

---

por sua vez, operações materiais são as operações ou atividades de técnica policial que, em si mesmas, não produzem alterações na ordem pública (por exemplo, a imobilização coerciva de um evadido, o patrulhamento de uma localidade, a prestação de honras a altas autoridades do Estado, a demolição de um edifício em ruína, o abate pelas autoridades de polícia sanitária, de animais contaminados) (Raposo, 2006: 27).

identifica e entrega os autores aos tribunais encarregados por lei para os punir (Caetano, 1986: 150 e ss.).

Raposo sustenta que "cada corpo de polícia desenvolve, exclusiva ou predominantemente, certa modalidade de polícia em sentido material (judiciária, administrativa geral e administrativa especial)" (Raposo, 2006: 30).

Hoje esta classificação está muito mais mesclada em diversos modelos de polícia, como é o caso do francês, italiano, alemão e português. Digamos que é raro o país em que a Polícia tradicionalmente designada por administrativa não tenha também competências de investigação criminal, sendo que muitas Polícias essencialmente de investigação têm também competências administrativas gerais e/ou especiais.

As atividades de polícia administrativa especial são fruto da intervenção do Estado em vertentes específicas da vida social: "polícia fiscal, polícia de estrangeiros, polícia sanitária, polícia económica, polícia florestal, polícia venatória, polícia do ambiente, a polícia do património cultural, a polícia dos espetáculos, a polícia de viação, a polícia de transportes" (Raposo, 2006: 29-30).

Polícia Administrativa						
Armas e Explosivos	Transportes	Fiscal e Aduaneira	Venda Ambulante	Condições do Trabalho	Estrangeiros e Fronteiras	Agricultura
Ambiente	Segurança Privada	Violência no Desporto	Espetáculos	Estabelecimentos Comerciais	Venatória	Animais de Companhia
Trânsito	Sanitária	Segurança Alimentar	Propriedade Intelectual	Património Cultural	Florestal	Pescas
Outros						

Quadro 1: Polícia Administrativa

As atividades de Polícia Judiciária são, entre outras, as apresentadas no quadro seguinte:

Polícia Judiciária								
Crimes contra o Património	Crimes contra as Pessoas	Terrorismo	Criminalidade Organizada	Económico-Financeira	Corrupção	Propriedade Intelectual	Ambiente e Florestal	Cibercriminalidade
Outros								

Quadro 2: Polícia Judiciária

A definição de Polícia é tendencialmente funcional e teleológica, pois acentua a forma de ação ou atividade da administração destinada à defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos. O facto, porém, de a Polícia se inserir na administração pública significa está subjacente um conceito orgânico de Polícia, isto é, o conjunto de órgãos e institutos encarregados da atividade de Polícia. Uma definição de Polícia que abrange todos os órgãos e institutos encarregados da atividade de Polícia, na vertente da segurança interna, ligada às ideias de garantia de respeito e cumprimento das leis em geral, da ordem e tranquilidade públicas e dos direitos, liberdades e garantias.

Referem Canotilho e Moreira (2010: 862) que a Constituição distingue, entre as forças de Polícia, as chamadas Forças de Segurança (n.º 4 do artigo 272.º da CRP). Estas forças, também conhecidas por polícias de segurança, são apenas uma parte da polícia administrativa, cuja função é garantir a ordem jurídico-constitucional, através da segurança de pessoas e bens e da prevenção de crimes. No preceito em análise definem-se duas regras distintas: o princípio da reserva de lei, para a organização das Forças de Segurança; o princípio da unidade de organização das Forças de Segurança para todo o território nacional. Consagrando o princípio da unidade de organização em todo o território, a Constituição estatui a exclusiva competência dos órgãos de soberania (Assembleia da República e Governo) quanto à sua criação, definição de tarefas e direção orgânica, estando as Forças de Segurança, fora do âmbito de autonomia regional, bem como da competência legislativa regional (artigo 277.º da CRP). As polícias municipais não revestem a natureza de Forças de Segurança, embora cooperem com estas na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais (artigo 237.º n.º 3 da CRP).

Vimos, assim, que o conceito de Polícia se desdobra em vários sentidos. A Polícia é tanto "um modo de agir da administração pública – a Polícia em sentido funcional -, como um conjunto de normas reguladoras da ordem pública – a Polícia em sentido formal ou a lei de Polícia -, como ainda a instituição pública encarregada de manter a ordem pública (e não a privada) e de velar pelo cumprimento das leis – a Polícia em sentido orgânico" (Clemente, 2010: 146).

3. As Ciências Policiais e a sua emergência

O dicionário Houaiss da língua portuguesa refere que a palavra *ciência* provém do étimo latino *scientia* que significa conhecimento, saber, ciência, arte, habilidade, prenda. O mesmo dicionário classifica a ciência como "corpo de conhecimentos sistematizados, que são adquiridos via observação, identificação, pesquisa e explicação de determinadas categorias de fenómenos e factos, são formulados metódica e racionalmente. Consiste na atividade, disciplina ou estudo, voltado para qualquer desses ramos do conhecimento" (Houaiss & Villar, 2002: 927).

A ciência destina-se a servir o Homem (Clemente, 2015: 15). Karl Popper refere que "a crença de que a ciência avança da observação para a teoria é ainda aceite tão firme e amplamente que a rejeição dessa ideia provoca muitas vezes reação de incredulidade (...). A crença de que podemos começar exclusivamente com observações, sem qualquer teoria, é um absurdo, que poderia ser ilustrado pela estória (...) do homem que se dedicou durante toda a vida à ciência natural anotando todas as observações que pôde fazer, legou-as a uma sociedade científica para que as usasse como evidência indutiva" (Popper, 1980: 14-15).

O surgimento de ciências específicas e a emergência das Ciências Policiais em concreto decorrem dos fins ou objetivos específicos prosseguidos pela investigação científica e pela necessidade de procurar respostas a fenómenos securitários cada vez mais intrincados e desafiadores numa sociedade do risco, da incerteza e da imprevisibilidade. As ciências e os cientistas arreigados a métodos científicos estáticos e a perspetivas dogmáticas e que optam por não efetuar o cruzamento de teorias e de métodos, veem-se, muitas vezes, numa encruzilhada e com dificuldade de interpretar o dinamismo imparável da nossa sociedade.

Para Molina, as Ciências Policiais são "o conjunto de teorias, estudos e opiniões de diferentes autores que se debruçam sobre a Polícia e propõem métodos e procedimentos de atuação verificáveis e úteis para o desempenho da função policial" (Molina, 2017: 9). Fentanes considera as ciências policiais como "o estudo sistemático e metódico do ente 'Polícia', das suas causas (metafísica), evolução, princípios e valores, o conhecimento da essência da instituição e da estrutura da Polícia, a sua origem, a sua evolução, funções, organização, relações e fins" (Fentanes, 1979: 17). Clemente entende-as como "o estudo da produção da segurança pela Polícia" (Clemente, 2015: 16). Estas podem ainda ser definidas

como o "estudo científico da Polícia como instituição e do policiamento como um processo" (Rouco, 2009: 20).

Uma ciência torna-se necessária "quando nenhuma outra ciência atende aos questionamentos emergentes de um âmbito específico de problemas. E a atividade policial tem constatado sistematicamente diversos problemas para os quais nenhuma outra ciência lhe pode socorrer com conhecimentos adequados" (Pereira, 2014: 8). A Polícia, enquanto organização e a atividade policial têm-se debatido sistematicamente com questões que outras ciências não têm investigado ou teorizado com profundidade ou, em alguns casos, dedicam-se a analisar uma componente específica dessas problemáticas.

As Ciências Policiais são ciências aplicadas, visam uma ligação da teoria à prática. Referimos uma vasto conjunto de matérias que se inserem no cerne das Ciências Policiais e da atividade das Polícias, procurando problematizar a realidade e desenvolver a investigação multidisciplinar em áreas nucleares para a segurança das comunidades e dos cidadãos, bem como para as organizações com funções policiais: estratégia, tática e gestão de operações policiais; teoria geral da segurança; gestão civil de crises; modelos de polícia e modelos de policiamento; gestão da segurança de grandes eventos; inteligência policial; prevenção situacional; administração policial; logística policial; gestão financeira nas organizações policiais; história das Polícias; organização policial; ética e deontologia policial; comando e liderança; processos de decisão e ação policial; cooperação policial internacional ou a dimensão externa da segurança interna; estudos sobre a ação das Polícias na prevenção e combate do terrorismo, da criminalidade organizada, da criminalidade de massa, dos diferentes tráficos, da cibercriminalidade, entre outros.

As Ciências Policiais têm uma perspetiva epistemológica (buscam o conhecimento) e axiológica (fundamentam-se em valores, procuram estudá-los e aprofundá-los). Podem ser entendidas como o conhecimento produzido sobre a organização policial, a atividade policial no quadro do Estado de direito democrático e do respeito por direitos, liberdades e garantias e como o ente Polícia no contexto social, económico, político e cultural.

Esta conceção não é, no entanto, unânime. Valente, por exemplo, limita as Ciências Policiais à atividade policial, sustentando que "a ciência policial, cujo objeto não é (...) o ente polícia ou o «ser polícia» (...), mas a atividade de polícia dotada de forma e de matéria (...). É a atividade

de polícia que dá forma e matéria ao ser polícia e não o contrário, sob pena de ser uma ciência que se perde nas agruras limitadas da forma e da positividade" (Valente, 2014: 17-18). Apesar desta visão, parece-nos que o objeto das Ciências Policiais pode ter um espetro mais alargado, não se limitando apenas aos aspetos materiais da atividade policial, mas deve englobar também as questões formais da organização, do polícia enquanto representante da autoridade do Estado e da função policial, numa perspetiva normativa, sociológica, política, histórica, antropológica, como elementos cruciais para a compreensão da Polícia e da sua dialética com a sociedade.

Ignorar a necessidade de conhecimento orientado para a compreensão abrangente de determinados fenómenos e problemáticas próprios da organização policial, da sua missão e atividade é negar que o vetor de segurança interna e de polícia possa produzir conhecimento científico, relegando a sua abordagem apenas para o plano político, normativo, sociológico e/ou técnico-policial.

As Ciências Policiais podem subdividir-se em estudos da Polícia como sujeito e da Polícia como objeto. A Polícia como sujeito consistirá no estudo das suas atividades e funções (a Polícia vista 'de fora'). A Polícia como objeto pode figurar como propedêutica das Ciências Policiais, a título de autoconhecimento das instituições e das organizações policiais (a Polícia vista 'de dentro'). Bitnner (2003: 170) defende que "as pessoas de fora podem ajudar nessa tarefa, mas não podem tomá-la para si (...). A definição do papel da Polícia na sociedade moderna, mesmo apelando aos cientistas sociais, não terá nenhum valor prático a não ser que seja reconhecido pelos que desempenham tal papel e seja por eles mais elaborada".

A transdisciplinaridade e interconexão do saber científico é inevitável nos nossos dias. Como diz Valente, as ciências policiais "têm um objeto de estudo transversal, multidisciplinar e interdisciplinar" (Valente, 2014: 10), resultam "de uma lógica epistémica ou do conhecimento" (Valente, 2014: 16), visando a melhor compreensão sobre as organizações policiais e a atividade policial, com vista ao bem-estar social, ao aprofundamento dos direitos fundamentais e liberdades individuais e a uma maior legitimação do Estado e das suas instituições no seio da comunidade.

As Ciências Policiais apoiam-se e resultam de uma abordagem dialética com outras ciências, de forma a estudar a fenomenologia securitária, as organizações policiais e a respetiva atividade:

- com as ciências jurídicas (uma lógica normativa fundamental na missão e atividade policial, recorrendo a diferentes ramos do direito, como o direito constitucional, os direitos fundamentais e os direitos do Homem, o direito administrativo, o direito penal, o direito processual penal, o direito civil e outros);
- com as ciências sociais e humanas (uma vertente igualmente muito importante, recorrendo às perspetivas sociológicas, históricas, filosóficas, políticas, as quais, devem existir como fundamento da missão e da atividade policial) e
- com as ciências exatas (como a matemática, a física, a química, fundamentais para disciplinas técnicas como a balística, a criminalística, o armamento, os explosivos, a estatística, a informática).

As Ciências Policiais têm uma natureza compósita, cruzando metodologias e métodos científicos, bem como procurando a síntese e inter-relação entre diversas áreas do saber: o direito, a sociologia, a ciência política, a história e cultura portuguesas, a filosofia, a psicologia, a economia, a gestão e administração, as relações internacionais, a criminalística, entre outras.

No entender de Bittner, as Ciências Policiais pretendem uma mudança de conceção da Polícia "segundo o modelo do homem de armas, para o modelo de profissional treinado, sendo a respetiva formação impregnada de conhecimento científico, de programas científicos, de estudo e instrução" (Brittner, 2003: 170). Não sendo nem pretendendo ser ciência(s) exata(s), as Ciências Policiais são produto da reflexão, análise e pensamento crítico, da análise e revisão bibliográfica, do cruzamento de teorias e de métodos científicos de diferentes áreas do saber, do desenvolvimento e da aplicação de métodos de investigação sustentados, corroborados e verificados, da experimentação e da análise laboratorial, da comparabilidade de resultados e da observação e estudo científicos no terreno de fenómenos ou de casos específicos.

Numa outra perspetiva, a Universidade da Polícia Finlandesa em Helsínquia[2] considera que as Ciências Policiais têm como objeto de estudo as três áreas científicas que a seguir se elencam e que, por sua

[2] Disponível em: http://www.polamk.fi/en/about_the_university_college/strategy. Consultado em 24 de outubro de 2017.

vez, se subdividem em linhas de investigação: a Polícia e a sociedade, o trabalho e a organização policial e o policiamento. O Centro de Investigação do ISCPSI (ICPOL), inspirado por esta escola escandinava, está em vias de adotar este mesmo critério.

A Polícia e a sociedade, engloba a pesquisa sobre as mudanças no ambiente operacional da polícia e a relação entre a Polícia e os cidadãos. Estão incluídas disciplinas como História das Organizações Policiais, Direitos Humanos, Criminologia, Cibersegurança e Cibercrime, assim como outras.

O trabalho e a organização policial, envolve a investigação sobre a formação policial, competências, recursos humanos e gestão. Abrange áreas como: Administração Policial, Gestão de Recursos Humanos, Gestão Financeira, Logistica, entre outras.

O policiamento, abrange o estudo das atividades operacionais da polícia e sua eficácia (produto). Esta vertente consubstancia-se na Prevenção da Criminalidade, da Ordem Pública, na Investigação Criminal, na Inteligência Policial, no Direito Policial e outras.

Para Roché, as Ciências Policiais estudam as quatro dimensões da organização policial e da atividade policial: "1. a política e as relações de poder ou a distribuição dos poderes policiais; 2. o sistema policial – as relações entre as componentes e os recursos ao nível nacional; 3. os mecanismos de responsabilização – eleições, mercado e gestão; 6. a doutrina policial" (Roché, 2017: 72).

As Ciências Policiais procuram investigar, problematizar, compreender, adequar a ação das Forças e Serviços de Segurança, num quadro de respeito pelos direitos fundamentais. Para Valente (2014: 9), exige-se às Ciências Policiais "um estudo abrangente da atuação policial de modo a atribuir-lhe um objeto não racional matemático, mas racional material de equilíbrio entre o pensar e o fazer, entre o ser e o dever ser". Pretende-se uma Polícia com mais e melhor conhecimento, para melhor se organizar e para melhor agir num equilíbrio permanente entre a liberdade, segurança e justiça. "Uma Polícia corajosa, merece cientistas corajosos" (Welten, 2010: 12).

Borda d'Água sustenta que "a Polícia como objeto de investigação pode também ser interrogada pela via da história do direito, da organização da administração e das práticas burocráticas e do direito da polícia, mais conhecido por 'Estado de polícia' ou ciência de polícia" (Borda d'Água, 2017: 9).

Nos últimos anos, é vasta a obra científica desenvolvida na área das Ciências Policiais. A seguir, citam-se alguns dos exemplos mais significativos: nas políticas de segurança e nos modelos de policiamento (Clemente, 1998, 2015; Durão, 2008; Oliveira, 2003, 2006; Leitão, 2005, 2001; Poiares, 2014, 2013), no direito policial (Valente, 2017, 2016, 2013; Sousa, 2008; Lucas, 2005; Dias, 2005), na análise da Polícia face aos movimentos sociais de protesto político (Elias, Felgueiras & Pais, 2017; Felgueiras, 2014, 2016; Pais, Felgueiras, Serra, Machado, & Pereira, 2013; Elias & Pinho, 2013), na dimensão externa da segurança interna (Gomes, 2005, 2011; Farinha, 2005; Guedes & Elias, 2010; Elias, 2013, 2006), na segurança de grandes eventos (Gomes, 2005; Felgueiras, 2009; Elias, 2015), na ordem pública (Oliveira, 2015), na inteligência policial (Fernandes, 2014; Carvalho, 2015), na prevenção da criminalidade (Poiares, 2013; Fernandes, 2006; Guerra, 2007), no policiamento de proximidade (Oliveira, 2006; Elias, 2007), no terrorismo (Matos, 2015; Duque, 2014; Fernandes, 2011), na gestão de riscos (Torres, 2015), na gestão e administração (Torres, 2014), na gestão de crises (Elias, 2011), na segurança privada (Rodrigues, 2011; Pica dos Santos, 2017), na área da psicologia e da motivação dos recursos humanos policiais (Leitão da Silva, 2012) e na ética policial (Silva, 2001; Clemente, 2016).

Segundo Gonçalves, "embora ainda não se possa considerar este um campo consolidado, a história social e política da Polícia e do policiamento nas cidades e no mundo rural tem recebido crescente atenção, sobretudo na institucionalização de modernas forças policiais durante a segunda metade do século XIX e início do século XX (Santos, 2006; Gonçalves, 2014; Vaz, 2013, 2007)". Várias pesquisas têm ajudado a ampliar o quadro de estudos em frentes complementares entre si. Alguns dos temas que têm sido desenvolvidos são: "as lógicas políticas e práticas de implementação local de novas estratégias de policiamento no século XVIII, no final do Antigo Regime" (Subtil, 2011; Abreu, 2013; Borda d'Água, 2017; Hespanha, 2004; Hespanha & Subtil, 2011; Mendes Cunha, 2010, 2011); "a institucionalização nacional e funcionamento de novas forças policiais na passagem do século XIX para o século XX" (Cerezales, 2011, 2017; Gonçalves, 2017, 2015; Póvoa, 2013); "as múltiplas formas como os polícias, enquanto burocratas de rua, lidaram com fenómenos como os da criminalidade, comportamentos desviantes ou a simples gestão da vida quotidiana" (Gonçalves, 2017; Vaz, 2014); "as diferenças corporativas entre forças policiais urbanas e

as suas homólogas responsáveis pela patrulha dos campos" (Gonçalves, 2017; Cerezales, 2011); "composição social das polícias e processos de modernização associados à integração de novos elementos nas forças policiais, sobressaindo o caso das agentes femininas no último quartel do século XX" (Durão, 2003, 2004; Durão e Leandro, 2003).

Borda d'Água refere ainda que alguns autores do século XX, sobretudo ex-polícias, desenvolveram essencialmente uma história 'corporativista', institucional ou positivista da Polícia, tendo estes estudos sido publicados quase sempre pelas respetivas instituições e difundidas no seu seio (Lapa, 1942, 1964; Borges, 1980), o que não lhe retirando mérito, por vezes, influencia o rigor científico, o distanciamento e o sentido (auto)crítico.

4. Planos de estudos em Ciências Policiais

A emergência das Ciências Policiais deriva assim de um mundo novo em que vivemos, que tem tanto de admirável, como de intimidante (como nos dizia Aldous Huxley[3]). Numa sociedade em permanente devir, para citar apenas alguns exemplos, as Ciências Policiais têm de estudar a mudança social, o comportamento dos delinquentes, de forma a melhor prevenir e investigar, têm de analisar e compreender o comportamento das multidões em situação de alteração de ordem pública, refletir sobre as estratégias e metodologias de intervenção em zonas urbanas sensíveis, tanto em contexto de prevenção e de proximidade como de reação a incidentes críticos, têm de proceder à análise de casos, têm de desenvolver estratégias de comunicação em situação de crise ou contingência, entre muitas outras áreas complexas numa realidade cada vez mais desafiadora e exigente.

[3] Huxley, Aldous (2013). *Admirável Mundo Novo*. Lisboa: Antígona. Livro originalmente publicado em 1932. O livro descreve uma sociedade futura em que as pessoas seriam condicionadas em termos genéticos e psicológicos, a fim de se conformarem com as regras sociais dominantes. Tal sociedade dividir-se-ia em castas e desconheceria os conceitos de família e de moral. Este livro é ainda hoje uma denúncia do perigo que ameaça a humanidade, se a tempo não fechar os ouvidos ao canto da sereia de uma falsa noção de progresso.

O Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) entre 2014 e 2016[4] empreendeu um estudo analítico, com vista à avaliação, reestruturação e adoção de um novo ciclo de estudos do Curso de Mestrado integrado em Ciências Policiais, num esforço de adaptação do ensino e da investigação ao devir social. O ensino procura o aprofundamento e interligação entre as dimensões científica, humanista, cívica e ética. O projeto é centrado nos alunos, preparando-os dos pontos de vista científico, técnico, bem como para serem comandantes de Polícia.

Partiu-se de três eixos fundamentais que identificam os diferentes níveis de intervenção que se pretende trabalhar durante a formação ministrada. O objetivo do plano de estudos do Mestrado em Ciências Policiais é a formação multidisciplinar em três áreas fundamentais: ciências policiais, ciências jurídicas e ciências sociais e humanas, sem esquecer também a componente física – o desporto e o treino funcional policial. O grupo de trabalho criado para o desenvolvimento do novo plano de estudos conferiu enfoque às seguintes dimensões/eixos: indivíduo, organização e contexto.

4.1. O indivíduo

O eixo do indivíduo, do Polícia-cidadão (homem ou mulher), do Polícia de indivíduos (o agente de autoridade) e dos cidadãos, enquanto vítimas potenciais, é fundamental. Neste âmbito, importa treinar a capacidade dos polícias para comunicar, a capacidade para interagir (dentro e fora da organização), o respeito pelo ponto de vista do Outro, a adoção de comportamentos norteados por princípios éticos e deontológicos. Do ponto de vista reflexivo podem ser colocadas várias questões de partida que requerem respostas: O que é ser português? Quem são os cidadãos que optam pela carreira policial? Quais os perfis desejáveis para os Oficiais de Polícia? Quem são os indivíduos policiados? Quem são as comunidades policiadas? Que competências e capacidades são necessárias para os indivíduos-polícias desempenharem funções policiais? Qual

[4] Estudo coordenado pela Direção de Ensino do ISCPSI com a colaboração de diversos docentes daquela instituição do ensino superior público universitário policial, com vista ao desenvolvimento e aprovação do novo plano de estudos do Curso de Mestrado em Ciências Policiais.

o sistema de competências adequado para o serviço inicial ao longo da vida?

Convirá mencionar que os critérios de recrutamento e de admissão para o ISCPSI são os seguintes:

- ser cidadão português;
- ter menos de 21 anos em 31 de dezembro do ano em que se realiza o concurso de admissão;
- ter, pelo menos, 1,65 m de altura para os candidatos masculinos e 1,60 m para candidatos femininos;
- ser titular de um curso de ensino secundário ou habilitação legalmente equivalente, ou demonstrar que se encontra inscrito e a concluí-lo nesse mesmo ano, até à data do encerramento do concurso;
- ter realizado as provas de ingresso fixadas para o estabelecimento/curso, nos termos fixadas pela Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior, até à data do encerramento do concurso: prova de português;
- não ter sofrido sanção penal inibidora do exercício da função.

É de referir ainda que são condições especiais de admissão para o pessoal com funções policiais da PSP:

- ter pelo menos dois anos de serviço efetivo após o seu ingresso na respetiva carreira, até 31 de agosto do ano em que se realiza o concurso;
- completar 35 anos de idade até 31 de dezembro do ano em que se realiza o concurso;
- estar colocado na classe exemplar ou na 1.ª classe de comportamento[5].

[5] Na atualidade, os requisitos de admissão ao curso de formação de agentes da PSP são cumulativamente os seguintes (artigo 20,º n.º 1 da Portaria n.º 143/2022 de 11 de maio): a) Ter nacionalidade portuguesa; b) Ter pelo menos 18 anos até ao final do ano civil da abertura do concurso; c) Não ter mais de 30 anos de idade, à data da abertura do concurso; d) Não ter menos de 1,60 m ou 1,65 m de altura, respetivamente, para candidatos femininos e para candidatos masculinos, comprovada no exame médico; e) Possuir a robustez física e o perfil psicológico indispensáveis ao exercício da função policial; f) Ter cumprido as leis de vacinação obrigatória; g) Estar habilitado ou estar a frequentar o 12.º ano de escolaridade ou equivalente; h) Não ter sofrido sanção penal inibidora do exercício da função; i) Ter bom comportamento moral e civil; j) Não ter

O ISCPSI formou em cerca de 33 anos de existência do Curso de Formação de Oficiais de Polícia (inicialmente na licenciatura e a partir de 2001 no mestrado em Ciências Policiais), mais de 800 homens e mulheres oriundos de diversas zonas geográficas do país e de diversos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste -, de diversos estratos sociais, salientando-se que esta Academia tem desde sempre respeitado a igualdade de género em todos os escalões hierárquicos, bem como a diversidade étnica e religiosa.

Procura-se que o Polícia de indivíduos tenha uma sólida formação ética, deontológica e de serviço público prestado à comunidade e aos cidadãos. Pretende-se a formação pessoal e a compreensão das idiossincrasias de uma sociedade crescentemente complexa (valores, cultura, economia, educação, impacto das migrações, entre outros) como forma de sedimentar a legitimidade e a legitimação da instituição policial e dos polícias enquanto representantes da autoridade do Estado.

No novo ciclo de estudos considera-se fundamental, a Ética e Deontologia Policial, o Comando e Liderança, a Cultura Portuguesa e a Diversidade Cultural, a Gestão da Comunicação, a Psicologia e Desenvolvimento Pessoal, a Sociologia.

4.2. A integração do indivíduo na organização

Trata-se de um eixo em que é colocada a tónica na organização, na gestão e administração, nas relações interpessoais no seio e fora da organização, na análise de problemas, na gestão de projetos, na gestão do tempo, na assunção de responsabilidades e na avaliação.

Neste contexto é estudada a cultura organizacional: o que é a Polícia? O que faz a Polícia? Surgiu quando, porquê, para quê? Quais os desafios contemporâneos que terão que ser encarados no quadro da sua missão e atribuições? Que novas atribuições pode/deve ter a Polícia?

---

reprovado, mais de uma vez, em anterior CFA, ou não ter sido eliminado por falta de mérito ou sanção disciplinar; k) Não estar abrangido pelo estatuto de objetor de consciência; l) Ter cumprido os deveres militares; m) No caso de ter cumprido, ou estar a cumprir, o serviço militar, não ter sofrido punições disciplinares cujo somatório seja de gravidade igual ou superior a 10 dias de proibição de saída; n) Não estar inibido do exercício de funções públicas, ou interdito para o exercício das funções a que se candidata.

Daí a importância da Organização e História da Polícia, da Gestão de Recursos Humanos, da Gestão da Comunicação, da Gestão Financeira, do Controlo de Gestão, da Administração e Logística, do *Marketing* Institucional e das Relações Públicas.

4.3. Integração do indivíduo no mundo, no país e na cidade.

Trata-se de uma perspetiva macroscópica, onde se projeta a realização de estudos sobre fenómenos de violência, de exclusão/inclusão, de ordem/desordem/desvio, sobre as potenciais fontes de conflito (riqueza e pobreza, minorias étnicas e religiosas, nos âmbitos global, nacional e local).

Neste eixo, é levada a cabo a investigação científica sobre o sistema social (atores e dinâmicas), o sistema político (atores e dinâmicas), o ordenamento jurídico, a segurança da cidade e a segurança dos cidadãos (a manutenção da ordem e segurança públicas, a gestão das desordens), segurança transnacional (as novas ameaças e riscos no contexto global, a cooperação internacional policial), o papel de organizações internacionais como a ONU, a União Europeia e as respetivas agências (EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX, OLAF, CEPOL) e a CPLP. O estudo da Ciência Política, do Direito Constitucional, dos Direitos Fundamentais, do Direito Penal, do Direito Processual Penal, da Teoria Geral do Direito Policial, da Estratégia e Tática Policial, da Técnica de Serviço Policial, do Armamento e da Balística, da Investigação Criminal, do Direito da União Europeia são exemplos de unidades curriculares essenciais para o estudo da realidade socio-criminal, jurídica.

5. Futuro das Ciências Policiais e da Polícia numa Sociedade Complexa

O mundo transformou-se numa aldeia global em pouco mais de um século, apesar de durante este período ter sido assolado por grandes guerras sangrentas e tragédias humanas, mas também por uma evolução extraordinária da ciência e tecnologia, factos que levaram a uma melhoria da qualidade de vida em diversas regiões do Globo, a um exponencial crescimento da população mundial, ao aumento da esperança média de

vida, à redução da mortalidade infantil e à erradicação de muitas doenças antes incuráveis.

As sociedades globalizadas ou "sociedades cosmopolitas globais na contemporaneidade" (Giddens, 2000: 29) são marcadamente reticulares, caraterizando-se por uma interpenetração permanente. Este facto influenciou as Polícias de forma determinante. Por um lado, gerou novas oportunidades resultantes da comunicação contínua entre cidadãos, organizações e empresas multinacionais através das tecnologias de informação, numa lógica crescentemente concorrencial ou colaborativa. Por outro, permitiu a importação e exportação de fenómenos criminógenos que afetam diferentes regiões do globo e que confrontam e minam os fundamentos dos Estados de direito democrático e a segurança das comunidades.

A governação da segurança tende a ser cada vez mais multicentrada, exercida em diversos níveis e em rede, sendo a autoridade (e legitimidade) estadual contestada por um conjunto diversificado de atores. Esta é produzida e fornecida num nível horizontal (polícias, emergência médica, proteção civil, proteção do ambiente, segurança alimentar, entre outros) e, ao mesmo tempo, geográfico/vertical: o local (autarquias e polícias municipais), o nacional (forças armadas e forças de segurança) e o internacional (OTAN, ONU, U.E.), os quais, têm de trabalhar entre si, sobretudo em situações de crise.

Os Estados adaptam as políticas de segurança e as respetivas arquiteturas de defesa nacional, de segurança interna e de justiça, a uma realidade muito mais exigente. Procuram assumir uma função maioritariamente reguladora e não tanto diretiva, estabelecem parcerias, mecanismos de participação dos cidadãos, privatizam áreas que no passado seria impensável serem desempenhadas por empresas não públicas.

A segurança e a atuação das Polícias deixaram de ser apenas assuntos internos dos Estados para passarem a ter que ser vistas de uma forma mais ampla, à escala regional e/ou mundial, para além das fronteiras geográficas de cada Estado, verificando-se, por sua vez, uma tendência de centrar os estudos de segurança nas comunidades e nas pessoas. A cada vez maior interdependência global e concorrência e interconexão entre os setores públicos e privados, nacionais e locais, alicerçada nas tecnologias de comunicação e informação e nas redes sociais, tem como consequência que o Estado já não pode decidir de forma autónoma e isolada sobre as políticas e meios com que se pode atingir a sua segurança.

Atualmente, o principal caminho para a defesa, a segurança interna e a justiça é a cooperação internacional. Os Estados têm de se desnacionalizar para garantir e reforçar o seu próprio interesse nacional, tendo ao mesmo tempo que competir, delegar e coproduzir segurança com uma grande diversidade de "novos" atores internacionais, nacionais e locais, públicos e privados, convencionais e erráticos.

O terrorismo, a radicalização e o recrutamento, assim como a criminalidade organizada e violenta visam a destruição do nosso modelo de sociedade, assente no respeito pelos direitos individuais, pela aplicação da lei, pela garantia da segurança das comunidades e dos cidadãos. Para fazer face a uma realidade desafiadora, as organizações policiais e a atividade policial complexificaram-se e a Academia procurou aprofundar o saber científico numa área de grande pertinência e atualidade para o bem-estar social.

É neste contexto que é realçada a relevância das Ciências Policiais e a sua interação com diversas áreas científicas como o Direito nas suas diversas vertentes de especialização, a Ciência Política, as Relações Internacionais, a Sociologia, a Psicologia, a Criminologia, a Criminalística, a Estratégia e a Tática, a Gestão e a Administração e outras. As Ciências Policiais deverão apostar em linhas de investigação que abranjam as áreas da prevenção da criminalidade, da ordem pública, da investigação criminal, da inteligência policial e da cooperação internacional – pilares essenciais da segurança interna – deverão, igualmente, proceder à análise crítica e interrogar-se sobre os diferentes fenómenos criminógenos internacionais, nacionais e locais, bem como sobre as políticas de segurança e organizacionais, as questões de comando e liderança policial e as áreas técnico-policiais relacionados com exercício da missão policial.

O futuro das ciências em geral e das Ciências Policiais em particular é desafiador face ao turbilhão de alterações sociais, políticas, económicas e culturais a que assistimos. Cabe às Ciências Policiais, por um lado, conhecer e interpretar cientificamente o devir social e, por outro, contribuir como catalisador de muitas das transformações em curso, no fundo, às instituições policiais cabe-lhes adaptarem a sua atuação à (nova) realidade. Para Valente, as Ciências Policiais são "um sistema de conhecimento, cujo objeto é possuir a realidade e pretendem promover o *saber* e não só o *agir.* O *agir* da atividade policial deve assentar num *saber*, num *conhecimento* de modo a possuir a realidade. Esse agir não se esgota numa práxis de ação, pois esta implica a preexistência de

conhecimento, de *saber*" (Valente, 2014: 16-17). O ensino das Ciências Policiais deverá ser, assim, antes de mais, um ensino reflexivo e não meramente reprodutivo.

As Ciências Policiais e o seu entrelaçar com as perspetivas jurídica, política, sociológica, filosófica, histórica e técnico-policial visam investigar de forma transversal e multidisciplinar um mundo reticular. Buscam um conhecimento abrangente e ambivalente, porque é essa no fundo a missão das Polícias: garantir a segurança da Polis, sendo que hoje a Polis se estende muito para além das fronteiras e dos problemas da cidade, levando a que a Polícia tenha de conhecer, compreender, prevenir e resolver os fenómenos que afetam a segurança local, nacional e transnacional e que têm na sua génese fatores sociopolíticos, económicos, culturais, religiosos, étnicos e outros. Daí a relevância da integração dos investigadores nacionais nas redes globais de conhecimento

As Ciências Policiais estão e terão de continuar a estar em evolução constante, consubstanciando-se na análise das Polícias e da atuação policial[6] numa sociedade global, heterogénea e multicultural e em pleno respeito pelos direitos fundamentais, assim como pelos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da adequação. Por vezes, a ação do Estado, dos Tribunais e, em concreto, das Polícias colidem com os interesses individuais de alguns cidadãos, de forma a protegerem os direitos da maioria, o que implica o uso de meios coercivos e/ou a negociação e a mediação. A atuação policial, no imediato e no caso concreto, exige uma avaliação e execução em pleno respeito pela liberdade e legalidade, sem dúvida, um exercício difícil. A missão das Polícias é, muitas vezes, exercida em contextos concretos de elevada criticidade e num quadro sociopolítico evolutivo, facto que nos reconduz para reflexão científica sobre a decisão policial e os seus múltiplos vetores, a liderança e o comando e as diversas nuances do seu exercício.

A revolução tecnológica em curso e a realidade líquida dos nossos tempos (Bauman, 2007: 4) implicam que a Polícia esteja atenta aos desafios securitários emergentes e desenvolva a sua ação de forma permanentemente adaptativa. Já não existe o monopólio do uso da força por parte do Estado e, em concreto, da Polícia. Pelo que a "nova era" é de parceria, de transdisciplinaridade e de compreensão da multiplicidade de

[6] A atuação policial é fundada numa doutrina, numa filosofia, numa ideologia e numa identidade, os quais, têm que ter subjacente o respeito pelos direitos, liberdades e garantias.

fatores que interferem na segurança das nossas sociedades, na liberdade dos cidadãos e na aplicação da justiça.

Os investigadores em Ciências Policiais debater-se-ão com diversas dificuldades, obstáculos e constrangimentos, atendendo ao caráter inovador destas áreas. Em primeiro lugar, terão que perceber se serão capazes de ultrapassar alguma ambiguidade devido à transversalidade disciplinar; têm de ser capazes de garantir a comparabilidade lógica, a especificação e relação entre variáveis e uma ordenação destas em termos de poder explicativo. Em segundo lugar, terão de ter presente que as Ciências Policiais, à semelhança das Ciências Sociais, não apresentam e não apresentarão uma perspetiva dogmática e raramente oferecem/oferecerão definições únicas, objetivas e inequívocas. Em terceiro lugar, terão de ter em consideração a escassez da investigação académica quanto às organizações policiais, aos polícias e atividade policial. Em quarto, terão que procurar um equilíbrio entre uma abordagem normativa e uma perspetiva sociológica das problemáticas. Em quinto terão de conseguir equilibrar a perspetiva científica e teórica, com a perspetiva prática, técnico-policial e procedimental.

Alguns autores revelam ainda algumas reticências em relação à capacidade de as Universidades de Polícia realizarem uma investigação profícua e totalmente independente. Boer refere que "embora a neutralidade académica possa ser uma ilusão face ao poder dos governos (...), é vital buscar a integridade e a independência da investigação nas Ciências Policiais. É por isso que alguns estudiosos preferem que estas pesquisas sejam conduzidas em ambiente académico. No entanto, as Academias de Polícia (...) inseridas em redes, institucionalizaram parcerias com universidades civis, sendo capazes de produzir investigação científica de alta qualidade" (Boer, 2017: 26).

Conclusões

As Ciências Policiais servem a cidadania, promovem o estudo dos modelos de polícia, das organizações policiais e dos respetivos processos, interrogam-se sobre as ameaças e riscos nas nossas sociedades, sobre os desafios para a liberdade e segurança dos cidadãos, sobre os aspetos legais e contexto social, político, económico e cultural que enquadra a atividade da Polícia e dos polícias.

As Ciências Policiais procuram dotar a organização policial e os polícias de conhecimento, de capacidades e competências adequadas a prevenir e reagir aos perigos e aos riscos, às vulnerabilidades e aos danos efetivos ou potenciais. A ciência e a técnica estreitam laços, procurando o aprofundamento do conhecimento e o aperfeiçoamento da *praxis*. A investigação científica policial pode contribuir para a padronização e uniformidade das práticas, evitando a fragmentação (Boer, 2017: 25) de doutrinas e de procedimentos.

O nascimento e desenvolvimento das Ciências Policiais em Portugal deve-se em grande medida ao ISCPSI, aos seus docentes, investigadores e discentes, facto que tem sido crucial para a consolidação do conceito de segurança interna, bem como para uma abordagem integrada e integral da investigação científica sobre as organizações policiais e a atuação policial.

Em Portugal, apesar da vasta obra sobre os limites e abrangência dos poderes legais e constitucionais das Polícias, "a abordagem sobre a filosofia, a estratégica e tática policial só começa a manifestar-se pela obra dos oficiais da PSP oriundos do ISCPSI, versando sobre as análises dos modelos policiais e sobre as mudanças ou resistências à transformação do paradigma do policiamento" (Durão, 2008: 27-28).

O ISCPSI foi e continua a ser uma enorme conquista civilizacional, uma das grandes realizações do regime democrático em Portugal, tendo ajudado a consolidar o Estado de direito e a sedimentar uma Polícia de estatuto civil, moderna e polícias profissionais, competentes, aprendentes, que procuram em permanência adaptar-se à mudança social, próximos das comunidades e constituindo-se como garante da segurança e da ordem públicas, dos direitos dos cidadãos e da prevenção e investigação criminal.

Conforme defendemos anteriormente, os pilares da segurança interna e da atividade policial são: a prevenção da criminalidade, a ordem pública, a investigação criminal, a inteligência policial e a cooperação internacional. Será crucial no quadro destes pilares a definição de áreas científicas e de linhas de investigação, de forma a sedimentar o conhecimento, a comparabilidade e a aplicação prática de teorias, modelos e metodologias. Outra opção para o desenvolvimento da investigação no quadro das Ciências Policiais será a definição de áreas científicas mais abrangentes: a Polícia e a sociedade, o trabalho e a organização policial e o policiamento.

Nos últimos vinte anos, têm-se desmultiplicado os Estudos de Polícia ou no âmbito das Ciências Policiais em Portugal, tendo-se esbatido muita da resistência tradicional das instituições policiais em serem objeto de estudo, tendo em conta a natureza complexa e sigilosa da sua missão (Clemente, 2015: 16). Ao mesmo tempo, muitos investigadores de diferentes áreas e com diferente formação têm-se debruçado sobre as organizações policiais e a missão policial.

É neste quadro que se tem vindo a desenvolver uma investigação científica profícua, muitas vezes, difícil de catalogar de acordo com as "gavetas" científicas (jurídico-normativas, filosóficas, sócio-políticas e técnicas) que procura trilhar outros horizontes tanto em termos qualitativos como quantitativos: a inovação das estruturas organizacionais; o progresso ético e deontológico; a adequação das filosofias policiais às necessidades dos cidadãos; a adoção de estratégias, de procedimentos operacionais e tático-policiais, com vista a melhorar a prevenção e o combate à criminalidade. A Polícia será tanto mais eficaz e eficiente e sedimentará a sua legitimidade e legitimação com a aplicação prática de modelos e de metodologias previamente estudados e validados, quanto cumprir o fim último de melhor respeitar a liberdade, garantir a segurança e coadjuvar a justiça. Para tanto será necessária a recolha sistematizada de informação qualitativa e quantitativa, assim como uma metodologia sólida e a acessibilidade a diverso tipo de dados, a sua comparabilidade e fiabilidade.

As ciências só evoluem com o questionamento permanente da realidade e com a procura incessante de novas políticas de segurança e organizacionais e práticas policiais, visando a resolução de problemas socio-criminais crescentemente complexos.

Os desafios das Ciências Policiais serão cada vez mais aliciantes, mas ao mesmo tempo complexos, face à evolução dos fenómenos criminais que perturbam o direito à segurança em muitas latitudes e sobre a imprevisibilidade que marca as nossas sociedades. Os estudos científicos de Polícia terão que ser prospetivos e multidisciplinares para interpretarem uma realidade criminógena reticular e polimorfa e proporem modelos, estratégias, procedimentos operacionais e táticas.

Para a Polícia, para os polícias e para os académicos existe ainda um longo caminho a percorrer, pois a reflexão e a apresentação de estudos científicos sobre a organização policial, a sua atividade e os polícias serão importantíssimas para contribuir para a decisão política, para a

formulação de políticas de segurança e para a resposta a ameaças e riscos no quadro da segurança interna e da segurança transnacional. Este deverá ser um caminho a trilhar com humildade, mas com passos sustentados, estudando o passado, analisando o presente e perspetivando o futuro.

Bibliografia

Abreu, Lucinda (2013). *Pina Manique: Um Reformador no Portugal das Luzes*. Lisboa: Gradiva.

Bauman, Zygmunt, (2007). *Liquid Times. Living in an Age of Uncertainty* (Cambridge: Polity Press.

Bittner, Egon (2003). *Aspetos do Trabalho Policial.* In Coleção Polícia e Sociedade n.º 8. São Paulo: Edusp.

Borda D'Águra, Flávio (2017). *Breves Reflexões sobre a História da Polícia em Portugal durante o Antigo Regime*. In Polícia e Polícias em Portugal. Perspetivas Históricas. Lisboa: Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL.

Boer, Monica Den (2017). *European police science: connecting practice, education and research*. In European Police Science and Research Bulletin. Police Science and Police Practice in Europe. Special Conference. Edition number 2. Budapest: CEPOL.

Borges, António José G. G. (1980). *História da Polícia do Porto.* Porto: (s.n.).

Bova, Sérgio (2004). *Polícia*. In Bobio, N. *et al.* (Ed.), *Dicionário de Polícia Vol. II.* Brasília: Editora Unb.

Caetano, Marcelo (1986), *Manual de Direito Administrativo, Vol. II,* 9.ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1986.

Canotilho, J.J. Gomes & Moreira, Vital (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.a edição revista, Coimbra: Coimbra Editora.

Carvalho, João Ricardo Dias de Sousa (2015). *Prospetiva e Intelligence Policial. Estudo da Utilidade da Geração de Cenários*. Dissertação de mestrado não publicada. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Castro, Catarina Sarmento e (1999). *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra: FDUC.

Cerezales, Diego Palacios (2017). *A Rua e a Ordem. A Dificil Republicanização da Polícia Portuguesa*. In Polícia e Polícias em Portugal. Perspetivas Históricas (org.) Gonçalo Gonçalves & Susana Durão. Lisboa: Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL.

Cerezales, Diego Palacios (2011). *Portugal à Coronhada. Protesto Popular e Ordem Pública nos Séculos XIX e XX.* Lisboa: Tinta da China.

Clemente, Pedro José Lopes (2016). *Ética Policial. Da Eticidade da Coação Policial.* Lisboa: ISCPSI.

Clemente, Pedro José Lopes (2015). *Cidadania, Polícia e Segurança*. Lisboa: ISCPSI – ICPOL.

Clemente, Pedro José Lopes (2010). *Polícia e Segurança. Breves Notas.* In Lusíada. Política Internacional e Segurança, n.º 4.

Clemente, Pedro José Lopes (1998). *Da Polícia de Ordem Pública*. Lisboa: Governo Civil de Lisboa.

Correia, Sérvulo (1994). *Polícia*. In Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. II. Coimbra: Almedina.

Cunha, Alexandre Mendes (2010). *Police Science and Cameralism in Portuguese enlightened reformism: economic ideas and the administration of the state during the second half of the 18th century.* In e-JPH, 8 (1), Summer.

Cunha, Alexandre Mendes (2011). *Polizei and the System of Public Finance: Tracing the Impact of Cameralism in 18th Century Portugal.* In Keith Tribe, Heiz Kurz e Tamotsu Nishizawa (orgs). *The Dissemination of Economic Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar.

Dias, Hélder Valente (2005). *As Medidas de Polícia Administrativa e a Polícia de Segurança Pública*. Trabalho Final do Curso de Direção e Estratégia Policial. Lisboa: ISCPSI.

Duque, Raquel (2014). *Terrorismo na Aviação Civil: Perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea*. In Nação e Defesa, nº137 – Reflexões sobre a Europa, Instituto da Defesa Nacional, (2014);

Durão, Susana (2016). *Esquadra de Polícia.* Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Durão, Susana (2008). *Patrulha e Proximidade: uma etnografia da Polícia de Lisboa.* Coimbra: Almedina.

Durão, Susana (2004). *Quando as Mulheres concorrem e entram na Polícia: a óptica etnográfica.* In Etnográfica, VIII (1), pp. 57-78.

Durão, Susana (2003). *Muchas se quedan por el caminho: hombres y mujeres a la entrada de la policia*. In Zainak – Cuadernos de Antropologia – Etnografia 2, pp. 977- 995.

Durão, Susana & Leandro, Alexandra (2003). *Mulheres na Polícia: visibilidades sociais e simbólicas*. In Cordeiro, Graça e outros (eds). In Etnografias Urbanas. Oeiras: Celta Editora, pp. 77-91.

Elias, Luís, Felgueiras, Sérgio & Pais, Lúcia (2017). *Planning and policing of public demonstrations. A case study*. In Police Science and Research Bulletin. Budapest: CEPOL.

Elias, Luís (2015). *Segurança de Grandes Eventos Desportivos. Resposta Integrada para a Prevenção da Violência.* In O Direito do Desporto em Perspetiva. Coimbra: Edições Almedina, CEJ, IPDJ.

Elias, Luís & Pinho, Pedro (2013). *Reuniões e Manifestações. Os Desafios das Novas Formas de Contestação Social*, In Revista Polícia Portuguesa, Jan-Dez. Lisboa: Direção Nacional.

Elias, Luís (2013). *A Externalização da Segurança Interna. As Dimensões Global, Europeia e Lusófona*. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais.

Elias, Luís (2011). *Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises*, in Revista Nação e Defesa, n.º 129 – 5.ª série, pp. 145-184.

Elias, Luís & Marques Guedes (2010). Armando, *Controlos Remotos. As Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal.* Coimbra: Edições Almedina.

Elias, Luís (2006). *A Formação das Polícias nos Estados Pós-Conflito. O Caso de Timor-Leste*. Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Farinha, Luís Manuel Peça (2005). *A Polícia de Segurança Pública e a Cooperação Policial da União Europeia.* In Manuel João Pereira & Joaquim Neves (orgs). Estratégia e Gestão Policial em Portugal. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

Fentanes, Enrique (1979). *Compendio de Ciencia de la Policía*. Buenos Aires: Editorial Policial.

Fentanes, Enrique (1972). *Tratado de Ciência de la Policia. Tomo I: Introduccion. Dogmatica General. Primeira Parte.* Buenos Aires: Editorial Policial.

Felgueiras, Sérgio (2016). *Ação Policial face à Ação Coletiva. Teoria para uma Estratégia de Policiamento das Multidões.* Lisboa: ISCPSI.

Felgueiras, Sérgio (2009). *A segurança de grandes eventos desportivos: as fases finais dos campeonatos da Europa de futebol no século XXI.* Dissertação de mestrado não publicada. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Fernandes, Luís Fiães (2014). *Intelligence e Segurança Interna.* Lisboa: ISCPSI.

Fernandes, Luís Fiães (2011). *O Terrorismo na Era da Incerteza* In A Luta Contra o Terrorismo Transnacional – Contributos Para uma Reflexão. Coimbra: ISCPSI

Fernandes, Luís Fiães (2006). *Prevenção da Criminalidade*. In II Colóquio de Segurança Interna, coord. Valente, Manuel Monteiro Guedes. Coimbra: Almedina, pp. 69-117.

Felgueiras, S., Pais, L. G., Abreu, H., Martins, R., & Rocha, J. P. (2013). *Transnational political protest: A Portuguese perception. The anthology: GODIAC – Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations* in Europe (pp. 149-173). GODIAC and Swedish National Police Board.

Gomes, Paulo Valente (2011). *O Tratado de Lisboa e a gestão de crises na União Europeia com impacto transnacional*. In Brandão, Ana Paula (Coord.), A Luta Contra o Terrorismo Transnacional: Contributos para uma reflexão, Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ICPOL-ISCPSI). Coimbra: Almedina

Gomes, Paulo Valente (2005). *A cooperação policial na União Europeia: um desafio estratégico para a PSP*, in PEREIRA, Manuel João e NEVES, Joaquim (Coord.), Estratégia e Gestão Policial em Portugal, pp. 477-526. Oeiras: Instituto Nacional de Administração (INA).

Gomes, Paulo Valente (2005). *UEFA EURO 2004: 10 key-issues for a successful tournament*. In "SIAK-Journal" Sicherheitsakademie, Bundesministerium für Inneres (Revista da Academia Superior da Polícia Federal, Ministério Federal do Interior, Áustria), Ano 1, nº 2, Viena.

Gonçalves, Gonçalo Rocha & Durão, Susana (organ.) (2017). *Polícia e Polícias em Portugal. Perspetivas Históricas.* Lisboa: Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL.

Gonçalves, Gonçalo Rocha (2017). *Polícia e Modernidade. As Múltiplas Dimensões de um Objeto Historiográfico.* In Polícia e Polícias em Portugal. Perspetivas Históricas. Lisboa: Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL.

Gonçalves, Gonçalo Rocha (2015). *O aparelho policial e a construção do Estado liberal em Portugal, c. 1870-1900.* In Análise Social, 216, L (3), 2015, pp. 470-493.

Gonçalves, Gonçalo Rocha (2014). *Police reform and the transnational circulation of police models: the Portuguese case in the 1860s*. in Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies, 18, (1), pp. 5–29.

Giddens, Anthony (2000). *O Mundo na Era da Globalização.* Lisboa: Editorial Presença.

Guerra, Luís Filipe Jorge de Almeida (2007). *Criminalidade e adaptação: percepções e estratégias dos comerciantes da cidade de Elvas*. Lisboa: Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa. Dissertação de mestrado não publicada.

Hespanha, António Manuel & Subtil, José (2011). *Corporativismo e estado de polícia como modelos de governo das sociedades euro-americanas do Antigo Regime.* In

Fátima Gouveia & João Fragoso. O Brasil Colonial: I volume. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Hespanha, António Manuel (2004). *Guiando a Mão Invisivel. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português.* Coimbra: Almedina.

Huxley, Aldous (2013). *Admirável Mundo Novo*. Lisboa: Antígona.

Houaiss, Antônio & Villar, Mauro de Salles (2002). *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.* Rio de Janeiro: Círculo de Leitores.

Lapa, Albino (1964). *História da Polícia de Lisboa.* (s.n.).

Lapa, Albino (1942). *História da Polícia de Lisboa.* Lisboa: Comando de Polícia de Segurança Pública.

Leitão, José Carlos Bastos (2005). *Linhas de Desenvolvimento do Modelo de Policiamento da PSP.* In Manuel João Pereira & Joaquim Neves (orgs). Estratégia e Gestão Policial em Portugal. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

Leitão, J. (2001). *Tácticas de Patrulha*. In Revista Polícia Portuguesa, II série, separata ao no 128, 6-8.

Lucas, Paulo Manuel Pereira (2005). *As Medidas de Polícia e a Actuação da Polícia de Segurança Pública: Contributos Para uma Revisão do Quadro Normativo,* Trabalho Final do Curso de Direcção e Estratégia Policial. Lisboa: ISCPSI.

Matos, Hermínio (2015). *A Chegada do Califado Universal à Europa*. In Correia, Eduardo P. (coord.), *Liberdade e Segurança*. Lisboa: ISCPSI-ICPOL e OP, pp. 147-152.

Molina, José Garcia, *Ciencia Y Doctrina Policial.* In Ciencia Policial. Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policia, No. 142, Amayo/Junio 2017, pp. 7-35.

Monet, Jean-Claude (2002). *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp.

Monjardet, Domininque (2002). *O que Faz a Polícia: Sociologia da Força Pública*. São Paulo: Edusp.

Oliveira, José Ferreira de (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade.* Coimbra: Edições Almedina.

Pereira, Eliomar da Silva (2014). *Introdução às Ciências Policiais*. São Paulo: Almedina Brasil.

Oliveira, José Ferreira de (2015), *A Manutenção da Ordem Pública em Democracia*. Lisboa: ISCPSI.

Oliveira, José Ferreira de (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade.* Coimbra: Edições Almedina.

Oliveira, José Ferreira de (2003). *Os Modelos de Policiamento e as Políticas de Segurança. A Emergência do Policiamento de Proximidade.* In Juan Mozzicafredo e outros (orgs.). Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos? Oeiras: Celta Editora.

Pais, L. G., Felgueiras, S., Serra, A., Machado, H., & Pereira, H. (2013). *Media perceptions on police activity in major political events: An overview of Portuguese context during 2011. The anthology: GODIAC – Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe* (pp. 205-217). GODIAC and Swedish National Police Board.

Palacios Cerezales (2011). *Portugal à Coronhada. Protesto Popular e Ordem Pública nos Séculos XIX e XX.* Lisboa: Tinta da China.

Poiares, Nuno (2014). *Políticas de segurança e as dimensões simbólicas da lei: o caso da violência doméstica em Portugal*, tese de doutoramento, policopiado, Lisboa: ISCTE-IUL.

Poiares, Nuno (2013). *Mudar a Polícia ou mudar os polícias? O papel da PSP na sociedade portuguesa*, 1.ª Obra da Coleção Portugal+Seguro, Lisboa: Bnomics

Poiares, Nuno (2013). *Prevenção da criminalidade e da violência doméstica*. In Almeida, Paulo Pereira de (ORG.), *Como tornar Portugal um país seguro: segurança nacional e prevenção da criminalidade*, pp. 185-198, Coleção Portugal+Seguro, Lisboa: Bnomics

Popper, Karl R. (1980). *Conjecturas e Refutações.* Brasília: Editora da UnB.

Póvoa, Marco Alpende (2013). *Policiar Portugal: a Guarda Nacional Republicana, 1911-1946*. Lisboa: ISCTE-IUL, dissertação de mestrado em História Moderna e Contemporânea.

Raposo, João (2006). *Direito Policial I*. Coimbra: Edições Almedina.

Roché, Sebastien (2017). *Police science: science of the police or science for the police? Conceptual clarification and taxonomy for comparing police systems.* In European Police Science and Research Bulletin. Police Science and Police Practice in Europe. Special Conference. Edition number 2. Budapest: CEPOL.

Rodrigues, Norberto Paulo Gonçalves (2011). *A Segurança Privada em Portugal. Sistema e Tendências.* Coimbra: Edições Almedina.

Rouco, Francisco del Barrio (2009), *Police Science, Perspectives: Towards a European Approach*. Frankfurt: Verlay Fuer Polizeieissenschaft.

Santos, Maria J. Moutinho (2006), *A introdução da Polícia Civil em Portugal: entre projectos e realidades, os equívocos de uma política de segurança*, em Tiago P. Marques e Pedro T. Almeida (orgs.), In Lei e Ordem: Justiça Penal, Criminalidade e Polícia, Séculos XIX-XX. Lisboa: Livros Horizonte, pp. 131-145.

Santos, Nuno Ricardo Pica dos (2017). *Da Atuação dos Seguranças Privados na Prevenção Criminal: a Intervenção Perante o Crime.* Lisboa: ISCPSI.

Sarmento, Cristina Montalvão (2005) *Política e Segurança: Íntimas Ligações*, Volume Comemorativo dos 20 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna. Lisboa: Livraria Almedina, pp. 841-864

Silva, António Leitão da (2012). Exaustão Emocional, *Estratégias de Motivação e Desenhos de Policiamento: um Estudo Longitudinal na Polícia Municipal do Porto*. Tese de Doutoramento na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

Sousa, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço de (2008). *O Direito Penal e a Defesa Nacional.* Coimbra: Edições Almedina.

Subtil, José (2011). *Actores, Territórios e Redes de Poder: entre o Antigo Regime e o Liberalismo*. Curitiba: Juruá Editora.

Torres, José Emanuel de Matos (2015). *Gestão de Riscos no Planeamento, Execução e Auditoria de Segurança*. Lisboa: ISCPSI

Torres, José Emanuel de Matos (2014). *Não Temos de Ser Alemães.* Lisboa: Matéria Prima.

Valente, Manuel Monteiro Guedes (2017). Teoria Geral do Direito Policial. Coimbra: Edições Almedina.

Valente, Manuel Monteiro Guedes (2016). *Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo: Do Progresso ao Retrocesso.* São Paulo: Almedina Brasil.

Valente, Manuel Monteiro Guedes (2014). *Ciências Policiais. Ensaios.* Lisboa: Universidade Católica Editora

Valente, Manuel Monteiro Guedes (2013). *Do Ministério Público e da Polícia. Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano.* Lisboa: UCE.

Vaz, Maria João (2014). *O Crime em Lisboa: 1850-1910.* Lisboa: Tinta da China.

Vaz, Maria João (2013). *Vigiar a cidade: a Polícia Civil de Lisboa (1867-1910).* In Ana Maria Pina, Carlos Maurício & Maria João Vaz (orgs.). *Metamorfoses da Cultura: Estudos em Homenagem a Maria Carlos Radich.* Lisboa: Centro de Estudos de História Contemporânea/Instituto Universitário de Lisboa, pp. 317-356.

Vaz, Maria João (2007). *Prevenir o Crime: o Corpo de Polícia Civil de Lisboa.* In Ler História, 53, pp. 9-46.

Welten, Bernard (2010). *A Brave Police Deserves Courageous Scientists.* In CEPOL European Police Science and Research Bulletin. Issue 3. Summer.

A CONDIÇÃO POLICIAL

As Forças e Serviços de Segurança em Portugal, periodicamente, perante casos mediáticos com frequência são acusadas por comentadores e «fazedores de opinião» de discriminação, de xenofobia e de, por esse motivo, incorrerem em situações de abuso de autoridade. De forma reiterada estas opiniões são expressas quando a Polícia tem de exercer uma ação mais musculada, quando há cidadãos detidos ou identificados oriundos de comunidades étnicas minoritárias ou de outras, quando se registam queixas de cidadãos por alegada conduta parcial ou discriminatória.

A rapidez com que certos setores aparecem a pôr em causa a atuação da Polícia, e sobretudo a classificá-la como discriminatória ou ilegal sem qualquer avaliação sustentada, é confrangedora. Tenta-se a todo o custo generalizar à globalidade das Instituições ou dos polícias, comportamentos violadores de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, num processo de simplificação da realidade, implícita ou explicitamente demonstrando preconceito em relação às Polícias.

Muitas vezes, provém-se da parte para o todo, sem se saber se de facto houve ou não uma atuação policial incorreta, num processo automático de catalogação das Polícias, ajudando a criar a desconfiança em relação à sua atuação por parte dos cidadãos em geral. As Forças e Serviços de Segurança em Portugal empreenderam desde o 25 de abril de 1974 um processo imparável de modernização e de reestruturação do seu funcionamento, formação, enquadramento e filosofia de atuação, tendo, no caso da Polícia de Segurança Pública (PSP), o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) criado formalmente em 1984 e a Escola Prática de Polícia (EPP) criada também em 1984

em substituição da Escola de Formação de Guardas, desempenhado um papel fundamental na mudança de mentalidades e na modificação e modernização de processos e procedimentos.

Segundo Marques da Silva, "a qualidade de qualquer democracia é tributária da qualidade da sua Polícia. A Polícia é um símbolo dos mais visíveis do poder e é por isso essencial que o povo tenha confiança na sua integridade. É esta confiança que, em grande parte, mantém a ordem e a estabilidade social e é condição da legitimação sociológica da Polícia" (Silva, 2001: 20).

Sheptyck, na sua palestra intitulada "Police science and the constabulary ethic", organizada pela CEPOL em 2013, aborda várias questões relacionadas com a ética da atuação policial. Nesse contexto, apresenta a expressão "JAPAN", uma mnemónica que, segundo ele, caracteriza a atuação policial. Para este autor, a ação policial deverá ser sempre: justificável, isto é, a Polícia ou os polícias individualmente considerados, quando agem, deverão analisar a legalidade da sua atuação; autorizada, traduzindo-se no facto de a ação policial ter de estar devidamente mandatada; proporcional, ou seja, a ação tem de ser congruente e adequada à ameaça e aos riscos com que se depara; auditável e avaliável, cada polícia deverá considerar sempre que as suas ações serão alvo de análise e avaliação futura; necessária: a ação é necessária e justificada? É o princípio da necessidade da atuação[7]. O Estado e a comunidade não têm interesse oposto ao do arguido, antes lhes interessam exclusivamente a realização da Justiça: a condenação do culpado e a absolvição do inocente (Silva, 2011: 55).

Estamos a comemorar nesta altura quase 40 anos de início do primeiro curso de formação de Oficiais de Polícia na então Escola Superior de Polícia (atual ISCPSI). Uma Instituição que reputamos fundamental para a modernização da PSP, um Instituto Superior com uma formação humanista, jurídica e técnico-policial inovadora. Uma Instituição que é simultaneamente consequência da consolidação do Estado de direito, mas que também contribuiu para a mudança da Polícia, que existe hoje para servir os cidadãos e não o Estado e não só para manter, como para aprofundar a liberdade, a segurança e a justiça.

[7] Disponível em http://segurancaedefesa.blogs.sapo.pt/atuacao-policial-mnemonica-153356. Consultado em 27 de outubro de 2017.

Poucas instituições públicas e privadas são objeto de controlo externo e interno tão intensivo e aprofundado em Portugal como as Forças e os Serviços de Segurança. E ainda bem. É sinónimo de maturidade do Estado de direito e das suas instituições.

As Forças e Serviços de Segurança e em concreto a PSP são das instituições mais escrutinadas na sociedade portuguesa. São-no pelo Ministério Público, pelo Governo – designadamente pelo Ministério da Administração Interna, pelo Ministério da Justiça, pelo Ministério das Finanças – pela Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), pela Provedoria de Justiça, pelos órgãos inspetivos das Forças e Serviços, pela estrutura de comando hierárquico interno, pela comunicação social, pelos cidadãos.

Neste sentido, são públicas as ordens de serviço das Forças e Serviços de Segurança, bem como os Diários da República, onde constam punições disciplinares por infrações mais ou menos graves, mas também as recompensas (louvores), em muitos casos, por serviços de grande relevo para a segurança pública.

De acordo com o relatório de atividades de 2022 da Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI)[8], foram inspecionadas 33 esquadras da PSP, 17 postos da Guarda Nacional Republicana (GNR) e 7 Centros de Instalação Temporária de migrantes.

Em 2021 foram instaurados 17 processos de "Inquérito" e 24 "Processos Disciplinares", para apuramento de circunstâncias de atos praticados por elementos das Forças e Serviços de Segurança ou circunstancialismos relacionados com organismos do MAI.

Desde 2019 que se encontra disponível na página eletrónica da IGAI um formulário de queixa, para que o cidadão possa apresentar, via on-line, uma queixa/denúncia/exposição relativa a elementos das forças e serviços de segurança, bem como a outros serviços do MAI. Em 2021 foram apresentadas 372 queixas com a seguinte distribuição: 237 em relação à PSP, 101 quanto à GNR, 25 em relação à SGMAI, 7 quanto à ANEPC e 2 em relação à ANSR. A maior fonte emissora de denúncias é o cidadão (612), seguido da emissão de certidões por parte de entidades judiciárias (293). No que diz respeito às entidades visadas

[8] Disponível em: https://www.igai.pt/pt/InstrumentosDeGestao/RelatorioDeAtividades/Documents/Relatorio%20de%20Atividades%202021.pdf. Consultado em 14 de julho de 2022.

com as denúncias e certidões destaca-se em primeiro lugar a PSP (415), seguida da GNR (231).

Nos últimos cinco anos foram abertos os seguintes processos de natureza disciplinar: 57 na PSP (14 com arma e 43 sem arma), 22 na GNR (3 com arma e 19 sem arma) e 1 no SEF (sem arma). No ano de 2021, a IGAI instaurou 1174 processos administrativos. Os mais relevantes estatisticamente foram os seguintes: 510 por violação de deveres de conduta (43,44%), 195 por ofensas à integridade física (16,61%), 119 por abuso de autoridade (10,14%), 86 por assuntos de natureza interna ou profissional (7,32%) e 40 por violência doméstica (3,40%).

No âmbito dos procedimentos de natureza disciplinar desencadeados pela IGAI (controlo direto) em 2021, registaram-se casos de particular gravidade que envolveram três cidadãos mortos e seis feridos por ação das Forças e Serviços de Segurança: 2 mortos e 6 feridos pela PSP e 1 morto pela GNR. Contudo, apesar dos aspetos preocupantes focados no relatório da IGAI, sobretudo ao nível das consequências mais gravosas para os cidadãos, as quais, ainda estão em investigação para se concluir das causas e razões de facto e de direito, teremos que sublinhar, apesar de tudo, o reduzido número de queixas de cidadãos e de certidões extraídas pelo Ministério Público, face ao número de situações em que intervêm os polícias e militares, respetivamente da PSP e GNR, bem como o seu grau de complexidade e diversidade de contextos em que ocorrem.

Segundo o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2021, registou-se a morte de um elemento das forças de segurança em 2021, 18 feridos com internamento (+157% face a 2020) e 1024 feridos sem internamento (+21%).

Em 2021 foram registados 6744 crimes contra o Estado, e 6795, em 2020, o que representa uma diminuição de 51 casos. Em 2021, 58,4% dos crimes contra o Estado foram de desobediência e 23,1% de resistência e coação sobre funcionário.

Da atividade das Forças e Serviços de Segurança, realçamos os seguintes dados de 2021: foram constituídos arguidos 46.890 pessoas, foram detidos 47.551 suspeitos (uma média de 130 detenções por dia) e apreendidas 7507 armas (uma média de 21 armas apreendidas por dia).

Poucas instituições no nosso país funcionam 365 dias/ano, 24 horas/dia, em contacto permanente com as pessoas e, por isso, expostas a uma vasta panóplia de situações, muitas com risco para a própria vida dos

polícias. Por sua vez, muitas vidas de cidadãos comuns também têm sido salvas devido à coragem, perseverança e sacrifício destes profissionais. Mas é este o seu dever.

August Vollmer (ex-polícia e criminólogo), em 1917, indicou que o cidadão espera de um polícia: "a sabedoria de Salomão, a coragem de David, a paciência de Job, a liderança de Moisés, a delicadeza do Bom Samaritano, a estratégia de Alexandre, a fé de Daniel, a diplomacia de Lincoln, a tolerância do Carpinteiro de Nazaré e, por último, um conhecimento aturado de todos os ramos das ciências naturais, biológicas e sociais" (Johnson, 1968: 405)[9]. Os polícias têm que decidir, muitas vezes, no momento, em frações de segundo, perante situações de elevada perigosidade e complexidade. De acordo com Molina, o conhecimento da lei e da doutrina policial é fundamental, na medida em que "em situações de alto risco, existe um dilema ético em relação a tomar as decisões tecnicamente mais adequadas, adotando uma conduta irrepreensível, não apenas técnica e profissionalmente, como também ética e socialmente" (Molina: 2017: 10).

[9] August Vollmer foi comandante da Polícia de Berkeley nos Estados Unidos entre 1909 e 1931. Vollmer introduziu diversos conceitos que transformaram o policiamento naquilo que é hoje. Foi o primeiro comandante a introduzir as bicicletas para serem utilizadas pelos seus agentes policiais (1910), depois introduziu os motociclos para serem utilizadas em patrulhas policiais, os carros-patrulha em 1913 e comunicações rádio nos carros em 1928. Criou um dos primeiros sistemas de registo centralizado de expediente/relatórios nos Estados Unidos em 1906. Foi o primeiro comandante nos Estados Unidos a adotar a análise de sangue, fibras e do solo para a investigação criminal. A sua ênfase na investigação científica promoveu a criação de numerosos laboratórios no respetivo Estado. Criou a primeira Escola de Polícia, direcionada para o ensino do direito e da recolha da prova (1907). Fundou a primeira divisão direcionada para os jovens nos Estados Unidos em 1914. Foi também o primeiro comandante policial a exigir que os polícias tivessem formação universitária. Foi o primeiro comandante a utilizar o detetor de mentiras durante investigações em 1921. Foi igualmente o primeiro a utilizar as impressões digitais para identificar suspeitos. Contratou um dos primeiros polícias afro-americanos nos Estados Unidos em 1919 e a primeira mulher polícia em 1925. Defendeu que o papel da Polícia era a prevenção da criminalidade mais do que a reação e a resolução de crimes. Vollmer visitava a prisão com frequência para falar com prisioneiros para perceber melhor a mente dos delinquentes. Correspondia-se com muitos dos criminosos que prendia, mas infelizmente estas cartas não foi possível recuperar porque Vollmer as queimou antes de morrer. Finalmente, refere-se que Vollmer foi um opositor da pena de morte. Disponível em: http://www.berkeleyside.com/2010/01/27/remembering-august-vollmer-the-berkeley-police-chief-who-created-modern-policing/. Consultado em 26 de outubro de 2021.

A condição policial implica um juramento de morte, pelo que se necessário for, os polícias têm que sacrificar a própria vida no cumprimento do dever. Os polícias devem apresentar uma disponibilidade permanente para o serviço, que é de carácter obrigatório. Os polícias estão limitados nos seus direitos cívicos e têm mais deveres que a maioria dos restantes cidadãos. Os polícias trabalham em cenários e em situações de risco no seu serviço diário. Os polícias são potenciais vítimas de retaliações pessoais, bem como os seus familiares (facto muito pouco abordado em estudos científicos ou artigos de opinião do foro jornalístico), por questões direta ou indiretamente relacionadas com o exercício da sua missão. Os polícias têm um desgaste físico e psicológico intensivo e estão expostos a determinadas condições que implicam risco adicional para a saúde. Os polícias trabalham por turnos durante anos a fio. Os polícias estão obrigados à deslocação geográfica em relação à sua área de residência. Os polícias têm a obrigação de atualização e formação permanente em face de novos procedimentos técnicos e tático-policiais aprovados e devido à miríade de legislação aprovada nas mais variadas áreas de competências das Forças de Segurança. Mas é este o seu dever.

A condição policial é, pois, aquela em que se encontram todos os funcionários e agentes que exercem funções policiais, na vertente da segurança interna, em organismos da Administração Pública e do Estado. A Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna) fixa o regime das Forças e dos Serviços de Segurança, sendo a organização de cada um deles única para todo o território nacional (artigo 2.º n.º 3). Por sua vez o artigo 25.º n.º 1 deste mesmo diploma dispõe que as Forças e os Serviços de Segurança são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidários e concorrem para garantir a segurança interna. Ao nível das funções de segurança interna são identificados e referidos expressamente no artigo 25.º n.º 2 e 3 a Guarda Nacional Republicana, a Policia de Segurança Pública, a Policia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações e Segurança, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica. Refere-se também no n.º 4 do mesmo artigo deste diploma que a organização, as atribuições e as competências das Forças e dos Serviços de Segurança constam das respetivas leis orgânicas e demais legislação complementar.

Na PSP o regime da condição policial encontra-se previsto do Decreto-Lei n.º 243/2015 de 19 de outubro que aprova o estatuto

profissional do pessoal com funções policiais da PSP. A condição policial define as bases gerais a que obedece o exercício de direitos e o cumprimento de deveres pelos polícias em qualquer situação. Segundo o artigo 4.º do diploma acima mencionado, a condição policial caracteriza-se: pela subordinação ao interesse público; pela defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos fundamentais dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei; pela sujeição aos riscos decorrentes do cumprimento das missões cometidas à PSP; pela subordinação à hierarquia de comando na PSP; pela sujeição a um regulamento disciplinar próprio; pela disponibilidade permanente para o serviço, bem como para a formação e para o treino; pela restrição ao exercício de direitos, nos termos previstos na Constituição e na lei; pela adoção, em todas as situações, de uma conduta pessoal e profissional conforme aos princípios éticos e deontológicos da função policial; pela consagração de direitos especiais em matéria de compensação do risco, saúde e higiene e segurança no trabalho, nas carreiras e na formação. Os polícias assumem o compromisso público de respeitar a Constituição e as demais leis da República e obrigam-se a cumprir os regulamentos e as determinações a que devam respeito, nos termos da lei.

Nos últimos anos têm vindo a ser apresentados na Assembleia da República diversos projetos de estatuto da condição policial (projetos do grupo parlamentar do PCP de 2017 e de 2022). Numa breve análise aos mesmos, são elencados diversos aspetos caraterizadores da condição policial que destacamos: a subordinação ao interesse nacional e ao interesse público; a defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos fundamentais dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei; a sujeição aos riscos decorrentes do cumprimento das missões que lhes são cometidas; a subordinação à hierarquia de comando existente em cada uma das instituições; a sujeição a um regulamento disciplinar próprio; a existência em cada uma das carreiras de um horário de trabalho; a disponibilidade permanente para o serviço, bem como para a formação e para o treino; a restrição ao exercício de direitos, nos termos previstos na Constituição e na lei; a adoção, em todas as situações, de uma conduta pessoal e profissional conforme aos princípios éticos e deontológicos da função policial; a consagração de direitos especiais em matéria de compensação do risco, saúde e higiene e segurança no trabalho, nas carreiras e na formação a que digam respeito, nos termos da lei; a consagração de especiais direitos, compensações e regalias, desig-

nadamente nos campos da Segurança Social, assistência, remunerações, cobertura de riscos, carreiras e formação.

Num elenco dos princípios essenciais de um estatuto da condição policial, salienta-se o seguinte:

- todos os policias têm direito à consagração legal e estatutária de um horário de trabalho que não exceda as 35 horas de trabalho semanal e dois dias de descanso semanal; todo o trabalho prestado para além dos limites referidos deve ser remunerado como trabalho suplementar e dar origem a descanso compensatório igual ao número de horas de trabalho suplementar prestadas; a condição policial carateriza-se pela existência de um regime disciplinar próprio;
- os policias têm direito a apoio judiciário, que abrange a contratação de advogado, a dispensa do pagamento de taxas de justiça e demais encargos do processo, sempre que nele intervenha na qualidade de assistente, arguido, autor ou réu, para defesa dos seus interesse e direitos legítimos e o processo decorra do exercício das suas funções, mediante despacho fundamentado do superior hierárquico com competência para tal, proferido por sua iniciativa ou mediante requerimento do interessado;
- aos policias, quando devidamente identificados e em ato ou missão de serviço, é facultada a entrada livre em estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público para a realização de ações de fiscalização ou de prevenção; aos policias, quando devidamente identificados e em missão de serviço, é facultado o livre acesso, em todo o território nacional, aos transportes coletivos terrestres, fluviais e marítimos;
- os policias têm direito à detenção, uso e porte de arma de classes aprovadas por portaria do membro do Governo responsável pela tutela, independentemente de licença, ficando obrigados ao seu manifesto, nos termos da lei, quando as mesmas sejam de sua propriedade, salvo aplicação de pena disciplinar expulsiva;
- o cumprimento da prisão preventiva e das penas e medidas privativas de liberdade pelos policias ocorre em estabelecimento prisional legalmente destinado ao internamento de detidos e reclusos que exercem ou exerceram funções em forças ou serviços de segurança;

- os polícias têm direito a comparticipação por parte do Estado nas despesas com a aquisição de fardamento através da atribuição de uma comparticipação anual a regulamentar por diploma próprio, ou à sua concessão por conta da entidade de que dependem, conforme regulamento respetivo;
- os polícias têm direito a alojamento por conta do Estado, para si e para o seu agregado familiar, quando tenham residência habitual a mais de 50 km da sede, unidade, subunidade ou serviço em que sejam colocados;
- os policias têm o direito e o dever de receber treino e formação geral, cívica, científica, técnica e profissional, inicial e permanente, adequados ao pleno exercício das funções e missões que lhes forem atribuídas;
- os policias tem direito à passagem à situação de aposentação voluntária, pré- aposentação, reserva e reforma de acordo com regras fixadas em diplomas legais próprios;
- os polícias tem direito a subsídio de risco, penosidade e insalubridade, fixados em diplomas legais próprios, atendendo à natureza das missões;
- os policias têm direito a compensação especial por morte, invalidez ou danos emergentes do exercício de funções a regular em diploma próprio;
- os policias e seus familiares têm direito a serviços de saúde próprios, autónomos do Serviço Nacional de Saúde, bem como de serviços responsáveis pela higiene e segurança no trabalho e saúde ocupacional a regular em diploma próprio;
- os policias e seus familiares têm direito a ação social complementar, através de Serviços Sociais próprios, a regular em diploma próprio;
- é garantido a todos os policias o direito de progressão na carreira, nos termos fixados nas leis estatutárias respetivas;
- todos os polícias têm o direito de se organizar em associações sócio-profissionais ou sindicais para prossecução e defesa dos seus interesses de classe.

Uma condição essencial no trabalho policial consiste na sua avaliação. A Polícia de Segurança Pública em 2021 decidiu sobre a necessidade de realização de um inquérito, o primeiro deste tipo feito em Portugal

por uma Força ou Serviço de Segurança que pretendeu, de forma cientificamente validada, recolher/obter a perceção do que efetivamente os cidadãos pensam sobre a PSP, por contraposição com a perceção resultante do ruído mediático e das redes sociais. A PSP sujeitou-se assim ao escrutínio dos cidadãos, auscultando através de um inquérito científico a sua opinião sobre o trabalho que diariamente realiza.

O inquérito foi coordenado pelo Centro de Investigação (ICPOL) do ISCPSI e executado pela empresa Spirituc – Investigação Aplicada, com recurso a financiamento dos Fundos Nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), IP. Foram recolhidos um total de 2561 inquéritos completos/válidos, através de uma amostra probabilística aleatória estratificada, a que corresponde uma margem de erro de ± 1.76 %, para um intervalo de confiança de 93 %. Obtiveram-se os seguintes resultados:

- 95,3% dos respondentes avaliaram de forma positiva a imagem dos polícias da PSP e 73,6% deles consideraram-na como boa ou muito boa;
- 93,1% dos respondentes avaliaram de forma positiva a atitude dos polícias da PSP e 69,6 % deles consideraram-na como boa ou muito boa;
- 83,9% dos respondentes avaliaram de forma positiva a capacidade dos polícias da PSP para lidar com problemas de segurança e 52,2 % deles consideraram-na como boa ou muito boa;
- 72,2% dos respondentes avaliaram de forma positiva a presença dos polícias da PSP na via pública e 43,0 % deles consideraram-na como boa ou muito boa;
- 47,2% dos respondentes referiram que contactaram com um polícia da PSP há menos de um ano;
- 81,8% dos respondentes consideraram que a PSP é uma instituição pública merecedora de respeito;
- 68,6% dos inquiridos respondentes 'concordaram totalmente' ou 'tenderam a concordar' que a PSP usa adequadamente a força;
- 81,4% dos respondentes avaliaram de forma positiva a capacidade da resposta policial em situações urgentes e 51,3% a consideraram-na como boa ou muito boa;
- 85,2% dos respondentes avaliaram de forma positiva a capacidade de resposta, do ponto de vista da adequação dos meios à situação urgente e 54% consideraram-na como boa ou muito boa.

- Quanto à segurança percecionada ou subjetiva, 94,7% dos respondentes referiram sentirem-se seguros na sua casa durante o dia, destacando-se a categoria 'sempre e totalmente seguro' com 84,5% do total das respostas. Este resultado é muito idêntico quando questionados sobre a mesma sensação, durante a noite;
- 80% dos respondentes declararam estar 'sempre totalmente seguro ou, pelo menos, a 'maior parte das vezes' seguro, no que respeita à perceção de segurança nos transportes públicos;
- 96,7% dos respondentes declararam estar 'sempre totalmente seguro ou, pelo menos, a 'maior parte das vezes' seguro, no que respeita à perceção de segurança no seu transporte individual;
- 78,0% dos respondentes declararam considerar que a cidade em que vivem proporciona boa qualidade de vida aos seus habitantes.
- Quanto à notoriedade dos Programas de Proximidade desenvolvidos pela PSP:
- 80,9% dos respondentes referiram conhecer o programa Escola Segura;
- 77,5% dos respondentes referiram conhecer o programa de Apoio às vítimas de Violência Doméstica;
- 55,6% dos respondentes referiram conhecer o programa Apoio 65 – Idosos em Segurança;
- 55,3% dos respondentes referiram conhecer o programa Férias em Segurança;
- Apenas 2,8 % dos respondentes referiram conhecer todos os programas e 3,7% não conhecerem qualquer programa;
- 93,2% dos respondentes referiram desconhecer o programa Significativo Azul (direcionado para cidadãos portadores de deficiência).

As Forças e Serviços de Segurança e, voltamos a focar a PSP, têm apostado de forma sustentada no policiamento de proximidade, na prevenção e investigação criminal, no apoio às vítimas, em especial as mais vulneráveis, nas técnicas e táticas de intervenção policial, na melhoria dos mecanismos de auto-regulação, de controlo e de supervisão, fatores que têm ajudado a melhorar os respetivos índices de eficiência e de eficácia, quer no quotidiano, quer em dispositivos de segurança complexos como sejam grandes eventos desportivos, políticos e culturais, manifestações públicas de protesto, entre outros.

Muito mais haverá a fazer, nomeadamente na melhoria das condições sócio-profissionais dos polícias, na modernização das infraestruturas das forças e serviços de segurança, dos meios tecnológicos e técnico-policiais. Mas o caminho faz-se caminhando... É neste sentido que dizemos que a Polícia já não é aquilo que alguns gostariam que fosse, porque é melhor, muito melhor! É muito melhor, porque é um dos principais protetores do exercício de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. É muito melhor, porque exerce a sua missão com transparência, com responsabilidade, com responsabilização, sob o escrutínio interno e externo e faz um esforço permanente para que a sua ação seja pautada pelo respeito pelos princípios da legalidade e da proporcionalidade.

Por muito que se queira colar estereótipos do «tempo da outra senhora», a Polícia já não dá azo a que determinado tipo de ideias pré-concebidas e comportamentos violadores da lei possam vingar. Na certeza, porém, que estamos sujeitos ao erro face ao número e diversidade de situações com que nos confrontamos no dia-a-dia e que estamos conscientes que toda a mudança até hoje empreendida não é um dado adquirido. E, sobretudo, que a salvaguarda da liberdade, da segurança e da justiça exige um esforço de todos: no seio da Polícia e da sociedade em geral!

As Forças e Serviços de Segurança em geral e a PSP em particular, têm revelado uma ímpar capacidade de adaptação ao longo das quatro décadas da democracia portuguesa. A PSP reestruturou-se em obediência aos mais elementares princípios que norteiam o Estado de direito e com eles tem crescido pluralmente, nas mais variadas missões.

Esta precoce evolução torna-nos responsáveis e alvo de críticas, muitas vezes infundadas, baseadas quase sempre em ideias pré-concebidas. A Polícia de hoje não tem quarenta anos, tem cento e cinquenta anos e é digna do séc. XXI.

Bibliografia

Centro de Investigação (ICPOL) do ISCPSI & Spirituc – Investigação Aplicada (2021). *Inquérito aos Cidadãos na área da Polícia de Segurança Pública*

Decreto-Lei n.º 243/2015 de 19 de outubro que aprova o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP).

Inspeção-Geral da Administração Interna, Relatório de Atividades de 2016.

Johnson, Elmer H. (1967), *A Sociological Interpretation of Police Reaction and Responsibility to Civil Disobedience*, In The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science, Northwestern University School of Law, Vol. 58, n. 3.

Molina, José Garcia, *Ciencia Y Doctrina Policial.* In Ciencia Policial. Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policia, No. 142, Amayo/Junio 2017, pp. 7-35.

Projeto de Lei n.º 349/XII – 2.ª

Sheptyck, James (2013). *Police science and the constabulary ethic*. Budapest: CEPOL. Disponível em http://segurancaedefesa.blogs.sapo.pt/atuacao-policial-mnemonica-153356. Consultado em 27 de outubro de 2017.

Silva, Germano Marques da (2011). *Curso de Processo Penal Vol.II*. Lisboa: Verbo Editora.

Silva, Germano Marques da (2001). *Ética Policial e Sociedade Democrática*. Lisboa: ISCPSI

Sistema de Segurança Interna, Relatório Anual de Segurança Interna, 2016.

ÉTICA POLICIAL: TOLERÂNCIA, A INTOLERÂNCIA E O INTOLERÁVEL NA CONTEMPORANEIDADE

Introdução

A contemporaneidade é marcada por interconexões e por inter-relações sociais numa realidade cada vez mais multicultural e multiétnica, sobretudo nas grandes metrópoles. Nestes espaços, o global e o local, as especificidades das comunidades e grupos étnicos, das culturas e das subculturas, dos usos e costumes, dos idiomas e dialetos, das diferentes conceções políticas, religiosas e sociais têm uma crescente visibilidade, interpenetração e entrecruzamento. Desta realidade, resultam situações de confluência, de diálogo, de solidariedade e de partilha, mas também de conflito, de rejeição, de violência, de ódio, de tensão e de intolerância. Num mundo cada vez mais complexo e em permanente mudança verifica-se uma evolução avassaladora de conceitos, de ideais, de teorias e correntes filosóficas, políticas, culturais, religiosas e sociais, a alteração de padrões de comportamento na relação com o Outro e uma crise de valores éticos e morais em detrimento de valores estéticos ou artísticos (Renaud, 1994: 315).

A tolerância, a intolerância e o intolerável são os conceitos sobre os quais nos propomos debruçar, tendo em conta os paradoxos e ângulos de análise possíveis num contexto de globalização e de transformação.

A hipótese de partida que colocamos é a seguinte: a tolerância, intolerância e intolerável são conceitos cujo âmbito de aplicação e limites estão diretamente relacionados com o índice de desenvolvimento ético das diferentes sociedades e respetivas instituições, como é o caso da Polícia.

1. Os Conceitos de Tolerância, de Intolerância e de Intolerável

A dialética entre as conceções de tolerância, de intolerância e de intolerável foi evoluindo ao longo dos tempos, tendo esta adquirido ainda maior acuidade na aldeia global face ao confronto das diferenças, da proximidade, cruzamento e relação permanente entre culturas, bem como entre formas de pensar e de agir.

A tolerância é um conceito polissémico, na medida em que pode ter diversas aceções e conotações. Durante a História, a tolerância foi adquirindo significados e sentidos distintos devido a pensadores, teorias, correntes de pensamento, acontecimentos e mudanças sociais importantes, designadamente: a Reforma, o Iluminismo, a Revolução Francesa e a Revolução Americana (Poulat, 1996: 246). Destacamos a *Carta sobre a Tolerância* de John Locke (1685), a qual constitui uma obra de referência que ainda hoje mantém grande atualidade e onde o autor sustenta que as guerras religiosas são irracionais, aberrantes e uma contradição em si mesmas, questionando-se como se pode utilizar as armas para impor algo (a religião) que deve vir do interior das pessoas. Nesta obra, aborda a liberdade de consciência, sublinhando que "o que há de essencial na religião é o culto «interior» de Deus; e nesta esfera a liberdade do homem coincide com o respeito da lei natural ou revelada, e está ao abrigo de toda a intromissão do poder porque está salvaguardada pela intimidade da consciência" (Abbagnano, 2000: 180).

Voltaire, por seu lado, defendeu no *Tratado sobre a Tolerância* que "para que um governo não tenha o direito de punir os erros dos homens, é necessário que estes erros não sejam crimes; eles só são crimes quando perturbam a sociedade: e perturbam a sociedade quando inspiram o fanatismo; é, portanto, necessário que os homens comecem por não ser fanáticos para merecerem a tolerância" (Voltaire, [1772] 1989: 121).

Na sociedade hodierna, "fala-se mais de liberdade (religiosa, de consciência, de opinião), considerada como um dos direitos dos indivíduos e dos grupos, que se deve respeitar. É de assinalar a inclusão do direito a diversas liberdades na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e na Declaração sobre liberdade religiosa (1965), o que levou Marcuse a falar de «tolerância repressiva» nas sociedades modernas industriais" (Cabral, 203: 138).

A tolerância está na moda, é amplamente debatida, embora muitas vezes seja um conceito mal interpretado e utilizado de forma confusa

ou banal (Ricoeur, 1990: 294). Vulgarizou-se "a níveis inesperados de aceitação e de ineficácia, num *consensualismo* que tenta em vão iludir uma espécie de resíduo problemático que se constitui em espinho do *tolerantismo* que é a dificuldade de definir objetivamente o intolerável" (Aurélio, 1997: 20). Com efeito, é considerada pelo senso comum como uma qualidade quase que universal e, por isso, existe como que uma unanimidade acrítica em encarar a tolerância como um sinal de inteligência, de superioridade moral, de compreensão ou de compaixão. É comum a defesa da tolerância enquanto bem inalienável dos Estados de direito democráticos. Verifica-se um relativismo ou tolerantismo confrangedor em relação a movimentos políticos que defendem ideias contra o Estado de direito, acerca do consumo de estupefacientes, acerca de agressões a polícias e outros representantes do Estado.

Esta pode existir em diversas dimensões nem sempre coincidentes ou conciliáveis entre si: tolerância política, na medida em que temos que respeitar as pessoas com ideias distintas; tolerância religiosa, para referir que deverá existir harmonia entre as pessoas de diferentes credos; tolerância cultural, pois temos que compreender os costumes, formas de pensar e de agir de membros de outras comunidades ou de grupos minoritários. A dialética entre tolerância ética e política é das mais frequentes: por exemplo, um pai não tolera que a filha se prostitua, mas pode ser tolerante em relação ao fenómeno da prostituição.

De acordo com o Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa, tolerância significa "tendência a admitir nos outros, maneiras de pensar, de agir e de sentir diferentes ou mesmo diametralmente opostas às nossas". Em termos etimológicos, trata-se de uma palavra originária do latim – *tolerantia,ae* – significando "constância em sofrer" (Houaiss & Villar, 2002: 3535). Noutro ponto de vista, "tolerar é condescender, suportar, permitir; consiste na abstenção de intervir na ação ou opinião de outrem por quem tem poder para intervir e desaprova ou não aprecia a ação ou opinião em questão. Tolerar é aceitar o que se pode condenar, é deixar fazer o que pode impedir ou combater, é renunciar a uma parte do próprio poder, da própria força. A tolerância refere-se de modo essencial ao que é desagradável e moralmente repreensível" (Silva, 2001: 103).

Para Sperber (1997: 87), "a tolerância é um verdadeiro ideal moral e consiste em aceitar uma coisa que julgamos moralmente repreensível. A tolerância consiste em nos abstermos de intervir nas ações e nas opiniões dos outros, mesmo que sejam desagradáveis, desprezíveis ou

moralmente repreensíveis". A mesma autora distingue entre tolerância em sentido restrito e em sentido lato, correspondendo a primeira aceção a tolerar o que é desagradável ou moralmente repreensível, mas não o que é moralmente mau e a segunda, consiste em tolerar mesmo o que é moralmente mau.

Segundo Renaud, "a tolerância é a virtude que nos leva a tolerar o tolerável" (2001: 82), considerando ainda que não se deve adotar uma atitude de inflexibilidade e de rejeição em relação a situações que não merecem este tipo de procedimento por não serem intoleráveis. Neste sentido, poderemos compreender a discricionariedade das Forças de Segurança em relação a algumas atitudes como permitir o estacionamento irregular de uma viatura devido a uma situação de emergência; permitir o ruído durante um evento festivo; permitir a ocupação da via pública em situações de manifestações públicas autorizadas.

A verdadeira tolerância "é ativa e dialogante. Não se baseia na nossa impotência ou incapacidade de obrigar o outro a assumir as nossas convicções, mas sobre a autonomia da sua pessoa" (Renaud, 2001: 83). A tolerância não é meramente passiva, não é abstenção ou resultado de inação, mas sim proativa, protetora de direitos e de interesses não conformes com a norma vigente, dando espaço para a expressão da individualidade. Assim, as instituições ou as pessoas com o poder ou os meios para coagir outrem a seguirem as suas ideias ou a assumir determinados comportamentos não o deverão fazer, sob pena de violarem o princípio ético da tolerância regulado juridicamente. Trata-se daquilo a que Ricoeur designou por "reconhecimento do direito à existência de diferenças e o direito ao exercício da sua livre expressão" (1991: 300).

A intolerância consiste "em não tolerar o tolerável, em adotar uma atitude de intransigência e de reprovação explícita em face daquilo que não merece esta forma de tratamento" (Renaud, 2001: 86). Ainda Ricoeur refere-se a dois sentidos do termo: por um lado, uma tendência a não suportar ou a condenar as opiniões ou as condutas desagradáveis de outrem e, por outro, como uma postura hostil em relação à tolerância eclesiástica ou civil (1991: 303).

De acordo com outra perspetiva, a intolerância é definida como "intransigência em relação a opiniões, atitudes, crenças, modo de ser que reprovamos ou julgamos falsos" ou ainda como o "comportamento daquele que reprime por meio da coação ou da força as ideias que desaprova" (Houaiss & Villar, 2002: 2124).

No passado e no presente podem verificar-se inúmeros exemplos de intolerância religiosa (como foi o caso da Inquisição entre os séculos XIII e XVII), de intolerância política e ideológica (como foi o caso, entre outros, do regime Estalinista na União Soviética, do regime Nazi na Alemanha e, na atualidade, do regime Comunista na Coreia do Norte) e de intolerância e discriminação étnica (como foi exemplo o regime do apartheid na África do Sul ou do genocídio no Ruanda).

Quanto ao termo *intolerável*, o mesmo Dicionário refere que pretende qualificar aquilo "que não se pode suportar, aceitar ou consentir" (Houaiss & Villar, 2002: 2124).

Ricoeur estabelece uma distinção entre o intolerante, enquanto expressão da violência nas nossas convicções e o intolerável verdadeiro ou abjeto como aquilo que rejeitamos porque devemos rejeitar, portanto aquilo que não deve ser de forma alguma tolerado (1991:305-306). Renaud defende de forma inequívoca que "tolerar o intolerável não é ser tolerante; é ser cobarde ou cúmplice. Reciprocamente, não tolerar o intolerável não é ser intolerante; é ser justo e corajoso" (2001: 86). A pedofilia, o incesto, o racismo, a xenofobia, a escravatura, o tráfico de seres humanos, a mutilação genital nas mulheres e crianças são alguns exemplos de comportamentos eticamente intoleráveis ou abjetos ainda bem presentes na aldeia global no século XXI. O alargamento do campo do intolerável corresponde ao índice do progresso ético da sociedade (Renaud, 2001; Attali, 1996: 43).

2. Fundamentação e Limites da Tolerância

Nos grandes aglomerados humanos massificados, palcos de competitividade, de tensões e de disputa, as Forças de Segurança desenvolvem a sua missão, aplicando a lei de acordo com os princípios da igualdade, imparcialidade, proporcionalidade e adequação, embora, por vezes e em circunstâncias concretas, de forma discricionária. Neste âmbito, as Forças de Segurança debatem-se com dilemas diversos, designadamente sobre as circunstâncias em que devem ou não tolerar determinados comportamentos, bem como sobre quais os limites da tolerância e do intolerável.

A tolerância pode ter diversas aceções, na medida em que os seus limites não são fáceis de discernir nem podem ser determinados *a priori*,

tendo muitas vezes que ser encontrados e estabelecidos no caso concreto, conforme foi já referido anteriormente, em função de um enquadramento temporal, social, político, cultural e económico. As balizas da tolerância são de facto difíceis de determinar. A tolerância é equívoca por natureza, o que dificulta a compreensão do seu verdadeiro sentido e alcance (Poulat, 1996: 246), sendo também caracterizada por diversos paradoxos (Renaud, 2001: 82), em alguns casos, difíceis de resolver.

Enquanto virtude, a tolerância implica que seja moralmente bom aceitar o mal. Mas, neste contexto, quais os limites da tolerância? Deveremos tolerar o genocídio provocado por diversos conflitos armados no mundo pela invocação de que em muitos casos se trata de uma luta pela autodeterminação dos povos? O terrorismo pode ser tolerado quando se reivindica a libertação de um povo ou em função de outra 'causa justa' (ambiental, étnica, religiosa, política)? Deveremos tolerar a corrupção e a indisciplina nas Forças de Segurança? Estes factos poderão ser justificados com a alegação de que os salários são baixos e as condições socioprofissionais são precárias? Podem ser toleradas condutas criminais com o argumento de que os delinquentes são oriundos de famílias desfavorecidas do ponto de vista social e económico?

Parece-nos que a virtude da tolerância não é infinita: deverá sim limitar-se àquilo que é tolerável, que é aceitável do ponto de vista ético. Não poderemos aceitar o abjeto, sob pena de estarmos a criar condições para a destruição dos fundamentos da nossa sociedade, designadamente o respeito pela dignidade do ser humano, deixando de considerar, conforme referia Kant, o ser humano como um fim em si mesmo. Não se pode tolerar males que ultrapassem certos limites, não se pode condescender com o intolerável, daí que Sperber defenda que tolerar o abjeto "é em si mesmo, um mal tão grave como o próprio mal (...) existe uma ligação estreita entre a avaliação moral e a determinação de agir, daí que nos devemos abster de praticar algo que é eticamente reprovável." (Canto-Sperber, 1996: 133). A tolerância tem ainda limites quanto à liberdade de opinião, à liberdade de expressão e à liberdade de ação. Quanto à liberdade de opinião parece-nos que esta "só pertence à consciência, pelo que nenhuma repressão pode ser aplicada ou justificada" (*Idem*, 1996: 135).

Em relação à liberdade de ação, deverão existir balizas quando está em causa o exercício da própria tolerância, quando estão em causa direitos, liberdades e garantias e quando são comprometidos os princípios

de existência social em comum (Canto-Sperber, 1996: 135). A liberdade de expressão deve ser limitada quando representar um mal para outrem; todavia, este princípio deve ser aplicado com prudência, na medida em que nem sempre é fácil determinar esse mal. A liberdade de opinião depende assim da liberdade de expressão e da liberdade de ação. Não deve haver limites em relação à liberdade de opinião, pois respeita só ao indivíduo, devendo, sim, ser estabelecidas restrições na liberdade de agir, dado que interfere com outras pessoas.

Os limites da tolerância, tal como do intolerável também variam no tempo e no espaço. Por exemplo: a pedofilia em Portugal, de acordo com Código Penal em vigor, é penalizada quando o menor tem até 16 anos, mas no dia em que completa 16 qualquer ato sexual praticado com o menor deixa de ser considerado crime. Mas uma eventual alteração da lei para reduzir o limite de idade resolve o problema do ponto de vista ético?

Os limites da tolerância fundam-se em não contemporizar com comportamentos, situações e atitudes que coloquem em causa a própria tolerância, bem como com atentados à liberdade, à integridade e direitos da pessoa humana, pois "uma tolerância infinita seria o fim da própria tolerância, seria moralmente condenável porque esqueceria as suas vítimas" (Silva, 2001: 104).

2.1. Tolerância por incapacidade ou por decisão

Determinados problemas são tolerados por incapacidade, por fraqueza ou por força das convicções?

A tolerância pode ser uma consequência de incapacidade de intervenção ou pode ser decorrente de uma decisão de admissão de uma certa conduta. A título de exemplo, a corrupção endémica em alguns países decorre da consciência que os poderes públicos têm de que não possuem os recursos adequados, sendo, por isso, incapazes de a combater, verificando-se como que uma «desistência» e abstenção em fazer face ao fenómeno, devido à convicção de que se trata de uma inevitabilidade com que se tem que viver. Noutros Estados, a tolerância em relação à corrupção decorre de uma decisão consciente em não combatê-la por conivência e cumplicidade.

2.2. Tolerância enquanto recusa ou admissão

Ricoeur considera que a tolerância se manifesta numa dupla vertente: por um lado, através da abstenção do plano institucional de interditar ou de exigir uma determinada conduta aos outros, por outro, num plano mais cultural, através da admissão e da aceitação das diferenças (1991: 300).

Da abstenção resulta uma maior amplitude para a manifestação da liberdade de expressão, de reunião, de religião, de publicação, de ensino por todos os cultos e escolas de pensamento e da admissão resulta uma interferência do Estado na proteção dos interesses dos grupos mais fracos, evitando a intromissão na esfera de exercício da liberdade dos grupos minoritários por parte das correntes maioritárias.

A tolerância pode, assim, representar a recusa ou abstenção de aplicar um ato de autoridade ou de aceitação e admissão das opiniões dos outros.

2.3. Tolerância, ceticismo e indiferença

Outro facto relevante na sociedade pós-moderna consiste no ceticismo, no relativismo e na indiferença generalizada em relação a determinadas questões, como por exemplo, a participação política ativa nos processos eleitorais, através do voto.

Constitui uma ilusão da nossa cultura secularizada julgar que a tolerância só é possível quando relativizamos todas as nossas opiniões e todos os nossos valores (Renaud, 2001: 83). Esta descrença constitui um equívoco em si mesmo, na medida em que, de acordo com alguns autores, os mais tolerantes são na generalidade aqueles que têm convicções mais fortes e valores solidamente enraizados (Renaud, 2001: 83).

A tolerância em sentido amplo não está relacionada com incapacidade de agir ou com ceticismo, mas sim com uma convicção de sabermos o que são os comportamentos eticamente reprováveis e de termos os meios de nos opormos a esses comportamentos.

Quanto mais convicções temos, mais facilmente somos tolerantes. Na ausência de convicções "não há nem tolerância, nem intolerância, mas somente indiferença" (Renaud 2001: 83). As convicções podem ser grandes, mas deverão ser acompanhadas pela tolerância; quando as convicções são impostas pela força há intolerância.

2.4. Tolerância e Liberdade

A tolerância implica que se reconheça que a verdade não deve ser imposta à liberdade dos outros; consiste em respeitar a outra pessoa na sua liberdade. Levinas (1988) refere que não se deve praticar a fusão, mas sim respeitar a vontade e alteridade do outro.

Ser tolerante implica, em muitos casos, abstermo-nos de um ato de autoridade, aceitarmos a liberdade do outro para aderir a novas ideias. Para Aurélio, "conviver sem converter, eis o desafio supremo. O problema começa quando, a identidade do outro, a sua própria razão de ser, é contra uma tal contenção, essencial na razão tolerante" (Aurélio, 1997: 20). Há tolerância quando, apesar de considerarmos que temos ideias melhores que os outros, aceitamos que estes têm todo o direito de exprimir as suas ideias. O respeito pelas ideias dos outros não significa que tenhamos que alterar as nossas convicções.

De igual modo, a tolerância tem um campo de atuação vasto, mas não total, na medida em que se limita ao quadro legítimo de manifestação das divergências. Assim, perante uma ordem emanada de um superior hierárquico devemos obedecer-lhe, no respeito pelas suas competências institucionais, quer concordemos ou não, pois o superior exige uma prestação externa e não uma adesão interior às suas convicções (Renaud, 2001: 83).

Sperber (1996: 141) aborda os princípios do pluralismo e da neutralidade ao analisar a tolerância. O princípio do pluralismo pode ter uma perspetiva otimista e uma pessimista (Canto-Sperber, 1996: 144). A visão otimista sustenta que é bom que haja pareceres, opiniões, convicções e valores divergentes, pois "do confronto de ideias brota a luz", resulta o aperfeiçoamento. Assim, os limites à tolerância serão muito ténues, designadamente quando estamos perante o dilema de conciliar direitos, liberdades e garantias com interesses individuais. A visão pessimista – ou realista – do pluralismo defende que não é possível conciliar todos os valores e conceções ao mesmo tempo e num determinado contexto social, cultural e político, daí que têm que ser estabelecidos limites para a tolerância.

Pode existir uma incompatibilidade irreconciliável entre o Estado e os valores morais e modos de vida, gerando competição e conflitualidade, daí que o Estado deverá tentar conciliar as diferentes ideias (por exemplo: integrar costumes da justiça tradicional na justiça formal),

devendo ainda manter a neutralidade, salvo se estiverem em causa os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e liberdade. O princípio da neutralidade do Estado está relacionado com os direitos--deveres de legalidade, imparcialidade, de igualdade e de universalidade. O Estado deve abster-se de impor uma certa conceção de bem, não devendo beneficiar ou perseguir grupos ou permitir que isso aconteça. A neutralidade não deverá ser, todavia, meramente passiva. A neutralidade implica intervenção perante a transmissão de conceitos falsos do ponto de vista histórico ou epistemológico (exemplo: a negação do holocausto Nazi ou a negação do movimento de translação da Terra), sob pena de se destruir uma base comum de conhecimento e os fundamentos da própria neutralidade.

A prioridade da liberdade sobre a verdade é também uma questão relevante; o reconhecimento que todos os homens e mulheres têm o direito de comprometer a sua pessoa nas suas convicções e nos seus valores (Renaud, 2001: 83). A verdade só tem sentido quando acolhida ou assumida em toda a liberdade. Stuart Mill defendeu que a soberania de cada um sobre si próprio é o fundamento da tolerância (Abbagnano, 2000: 103).

De igual modo, o texto sobre liberdade religiosa do Concílio Ecuménico do Vaticano II (1962-1965) ratificou a compreensão em relação à liberdade religiosa. Mais tarde, o Papa João Paulo II defendeu que "nunca mais a religião deve ser motivo de violência entre os Homens", o que constitui um testemunho significativo da igreja católica em tolerar a liberdade religiosa e em não permitir que o confronto de convicções religiosas seja motivo de conflito entre os povos. A realidade é, todavia, bastante distinta noutras latitudes, onde o fundamentalismo ou radicalismo não permitem que se professem outros credos religiosos ou ideias políticas e impõem regras de conduta social e pessoal que coartam a liberdade individual, os direitos da mulher e a igualdade de género, os direitos das crianças, a discriminação em função da etnia, da orientação sexual, entre outros.

3. Dicotomia entre tolerância e intolerância numa sociedade multicultural

A dicotomia entre tolerância e intolerância é uma das matrizes dominantes da evolução histórica da humanidade. As sucessivas guerras

religiosas ao longo dos séculos assim o demonstram, bem como a *praxis* autocrática e intolerante de alguns Governos em Estados no ocidente ou oriente, de maioria cristã, muçulmana, hinduísta ou budista para com outros credos.

Também na sociedade contemporânea existe uma pluralidade de formas de intolerância tanto em termos quantitativos como qualitativos resultante de um determinado contexto histórico: o racismo, a xenofobia, o fundamentalismo religioso, o terrorismo, o totalitarismo político, a exploração económica, e outros. A xenofobia – enquanto forma de afirmação da nossa identidade contra a do Outro – e o racismo – enquanto teoria e instrumento em proveito da raça que se sente ou afirma superior – são conceitos surgidos no século XX, embora tenham sido praticados em todos os tempos e o continuem ainda a ser. Do mesmo modo, o ressurgimento do fundamentalismo religioso e das teocracias baseiam-se "na interpenetração entre verdade religiosa e ideologia do Estado" e "numa intolerância ativa e militante, pondo a força física ao serviço da fé" (Renaud, 2001: 86).

O que torna difícil o diálogo intercultural entre o ocidente e o mundo islâmico é que este não fez o iluminismo, não tem uma hermenêutica sólida e não fez a separação entre a fé e a política. Com a globalização, o acolhimento das diferenças "pode manifestar-se por uma simples recetividade e eventual predisposição para dialogar – tolerância como simples permissão do diferente – ou pela capacidade de integrar o outro – tolerância pela assimilação do diferente" (Aurélio, 1997: 27).

Deste modo, a multiculturalidade surge, na sociedade complexa do século XXI, como uma oportunidade e um desafio ético. Ela não deve ser encarada como uma ameaça que pode colocar em risco, de alguma forma, a cultura dominante. Segundo, Renaud (2001: 91), "é uma proposta de humanismo alargado (...) e uma nova forma de acolhimento do outro". As manifestações culturais dos diferentes povos "exprimem toda a humanidade do ser humano" (Renaud, 2001: 91), levando a que outros povos reconheçam a sua própria humanidade e pratiquem uma hospitalidade cultural logo, promovem o conhecimento, a compreensão e a tolerância entre os povos.

As democracias ocidentais debatem-se com dilemas complexos face à intolerância. Os responsáveis pela coerção da intolerância, entre os quais a Polícia, deverão ser prudentes, do ponto de vista ético e político, pois ao reprimir-se sem contemplações a intolerância para a defesa da

tolerância "corre-se o risco de a tolerância se tornar igual àquilo que se quer combater" (Renaud, 2001: 87). O maior triunfo do terrorismo consiste na transformação da sociedade democrática em sociedade que pratica o terrorismo de Estado (Renaud, 2002: 7). Assim, deverá prevalecer o equilíbrio, por vezes difícil, nas situações limite, entre a prudência e a firmeza face aos grupos e pessoas que pautam a sua ação pela intransigência e pelo desrespeito pelo outro. A ética poderá assegurar a mediação entre a *tragédia* da convivência dos povos e a política que procura a paz (Isabel Renaud, 2002: 380).

4. A determinação do intolerável

Uma das questões mais intrincadas da atualidade consiste na determinação do intolerável. Mas o que é o intolerável? Como já vimos, para Paul Ricoeur é o abjeto (1991: 306). Mas o que é o abjeto? Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, etimologicamente significa "o que se deve banir, desprezível, vil" (Houaiss, 2003: 23). É o que se deve «rejeitar», afastar ou repudiar «longe» de si («*ab-jectum*») (Renaud, 2001: 84). Ora, o que não se deve aceitar é igual ao que se deve excluir, o que se assemelha a uma espécie de tautologia. Há anti-valores que são inadmissíveis e outros que são aceitáveis de acordo com o respetivo contexto histórico. A escravatura entre os séculos XV e XIX era tolerada. A colonização atualmente é intolerável, mas foi tolerada durante muito tempo. Hoje em dia, prevalece o direito dos povos à autodeterminação, a escolherem o seu destino político.

A priori não há determinação do intolerável para o futuro. A dinâmica do intolerável não pode ser fixada teoricamente para sempre, esta resulta sim da dinâmica histórica. A prostituição, por exemplo, é um valor ou um antivalor? Na Holanda, reconhece-se a possibilidade de praticar atos neutros do ponto de vista da qualificação ética [e jurídica], mediante o pagamento de impostos ao Estado. O mal menor, em termos éticos, consiste em reprovar a prostituição e em não obrigar ao pagamento de impostos? Ou reconhecer que esta existe e que não se consegue combatê-la mediante o pagamento de impostos? Trata-se, de facto, de um dilema ético difícil de resolver.

O permanente devir social e progresso civilizacional fizeram com que comportamentos considerados no passado como normais, aceitáveis

ou apenas teoricamente inaceitáveis fossem condenados eticamente e, em muitos casos, penalizados do ponto de vista jurídico.

Mas será que a noção de intolerável é universal e unanimemente aceite? Com efeito, em questões como a prostituição, o tráfico de droga, a corrupção, o tráfico de órgãos em países pobres que recorre a dadores com necessidades económicas, apesar de eticamente questionáveis e de terem causas e razões distintas, são problemas onde se verifica falta de vontade política e social na sua resolução, ineficácia na sua prevenção e repressão e, em alguns meios, uma crescente desculpabilização e tolerância.

O intolerável é algo que desafia os princípios básicos da sociedade moderna e, apesar de certas situações parecerem ser de todo inquestionáveis de acordo com os nossos valores, a conceção de intolerável deverá ser sempre enquadrada no espaço e no tempo. Mesmo em assuntos fundamentais como o "direito à vida", a forma de os encarar tem sido sujeita a mutações profundas; veja-se o caso da abolição da pena de morte, da legalização do aborto em Portugal e o debate que começa a emergir acerca da permissão da eutanásia em alguns casos, factos que constituem simultaneamente um desafio e um paradoxo para o progresso ético da nossa sociedade.

Conclusões

As Ciências Policiais deverão ter por objeto de estudo a ética e a deontologia da Polícia, dos polícias, assim como da subordinação da atividade policial a estes princípios. A Polícia num Estado de direito deverá ser tolerante e respeitar a tolerância, assim como reprimir a intolerância e o intolerável em respeito pela lei.

A tolerância consiste em tolerar o tolerável, enquanto a intolerância se trata do comportamento de não tolerar o intolerável. Já o intolerável é o abjeto, consubstancia-se em comportamentos ou situações com que não devemos compactuar de forma nenhuma, pois colocam em causa princípios que consideramos hoje inalienáveis como a dignidade do ser humano e a liberdade.

Confirmamos os pressupostos da hipótese de partida, segundo os quais, os conceitos de tolerância, de intolerância e de intolerável têm de ser sempre contextualizados em termos históricos, sociopolíticos e cul-

turais, sendo inegável que o seu âmbito de aplicação e limites refletem o estádio de desenvolvimento ético das sociedades.

A tolerância assume-se como uma virtude fundamental na vivência em democracia, não devendo degenerar em *tolerantismo, consensualismo ou indiferentismo*. Ser tolerante é uma rude tarefa. Consiste numa virtude política que em muitos casos se opõe à tolerância ética, daí, a necessidade de esta última impor limites à tolerância política quando estão em causa decisões de forte conotação ética.

A tolerância deve ter restrições, na medida em que tolerar o intolerável constitui um mal ético tão grande como as próprias situações intoleráveis. O alargamento da noção de intolerável a questões anteriormente sem condenação ética e jurídica é um sintoma da alteração de paradigmas na sociedade hodierna. A condenação e punição da pedofilia, da escravatura, da violência doméstica, da exploração de crianças para fins laborais são conquistas resultantes do devir histórico e da evolução das ideias políticas, sociais e culturais, infelizmente não praticadas universalmente em todas as sociedades humanas.

A questão de se verificar uma tolerância generalizada em relação a fenómenos como a prostituição e o consumo de drogas acaba por permitir a prática de males que prejudicam respetivamente a integridade pessoal e a autodeterminação do ser humano.

Nos Estados de direito democráticos, ao tolerarmos a expressão de todo o tipo de ideias, incluindo as ideologias fascistas, racistas e xenófobas que, muitas vezes, aparecem sob a capa patriótica ou renovadora, estamos perante uma virtude ética com um elevado potencial de autodestruição dos valores conquistados. Esta tolerância tem que ser vigilante, firme e simultaneamente prudente.

A ética é frágil e recomeça com cada ser humano. Antes de ser aceite por uma maioria é sempre vivida por uma minoria. A ética é possível, qualquer que seja o fracasso. A ética existe quando o fracasso é reconhecido como tal e é manifesta a vontade de ultrapassá-lo e de continuar em frente. Daí que os limites da tolerância e da intolerância e a determinação do intolerável são redefinidos ciclicamente, resultando desta dinâmica o aperfeiçoamento (ou regressão) ética das sociedades.

O século XXI trará novos desafios éticos, uma nova delimitação de conceitos, a proteção de novos valores e dimensões da dignidade humana. Desejamos que traga o progresso ético.

Bibliografia

Abbagnano, Nicola, (2000). *História da Filosofia,* Volumes 6 e 7. Lisboa: Editorial Presença.

Aristóteles (2004). *Ética a Nicómaco.* Lisboa: Quetzal Editores.

Attali, Jacques (1996). *Le Devoir de l'Intolérance* in *Jusqu'oú Tolérer? Textes Réunis et Présentes par Roger-Pol Droit.* Paris : Le Monde – Edition.

Aurélio, Diogo Pires (1997), *Um Fio de Nada. Ensaio Sobre a Tolerância*. Lisboa: Edições Cosmos.

Cabral, Roque de Aguiar Pereira (2003). *Temas de Ética.* Braga: Faculdade de Filosofia da Universidade Católica Portuguesa.

Houaiss, Antônio & Villar, Mauro de Salles (2002). *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.* Rio de Janeiro: Círculo de Leitores.

Levinas, Emmanuel (1988). *Totalidade e Infinito.*Lisboa: Edições 70.

Poulat, Emile (1996). *Laicité et Intransigence dans la France Contemporaine* in *Jusqu'oú Tolérer? Textes Réunis et Présentes par Roger-Pol Droit.* Paris : Le Monde – Edition.

Renaud, Isabel (2002). *Terrorismo e Tragédia*: *Um Apelo À Ética* in Broteria 155: 373-380.

Renaud, Michel (2001). *Fundamentos Éticos da Cidadania* in *Ética, Educar Hoje. Enciclopédia dos Pais.* Tomo VI. *Viver a Cidadania*. Lisboa: Lexicultural.

Renaud, Michel (1994). *Os Valores num Mundo em Mutação* in Broteria 139: 299-322.

Renaud, Michel, *O Terrorismo na Dialéctica da Ideologia e da Utopia* in Colóquio Internacional «Terrorismo e Ordem Mundial», organizado de 7 a 10 de Abril de 2002 na Praia da Vitória, pelo Centro de Estudos de Relações Internacionais e Estratégia da Universidade dos Açores.

Ricoeur, Paul (1991). *Tolérance, Intolérance, Intolérable* in *Autour du Politique*. Paris : Éditions du Seuil.

Silva, Germano Marques da (2001). *Ética Policial e Social Democrática.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Sófocles (2008). *Antígona.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Sperber, Monique Canto (1996). *Les Limites de la Tolérance Contemporaine* in *Jusqu'oú Tolérer? Textes Réunis et Présentes par Roger-Pol Droit.*Paris : Le Monde – Edition.

Voltaire ([1772], 19899 *Traité Sur la Tolérance*. Paris: Garnier Flamarion.

DO CONCEITO DE POLÍCIA INTEGRAL

Introdução

A duas Forças de Segurança existentes em Portugal – a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP) – têm um conjunto alargado de atribuições legais de polícia administrativa, de investigação criminal, de manutenção e reposição da ordem pública, de informações policiais e têm um papel relevante no quadro da cooperação internacional.

Neste contexto, têm diversas valências que vão desde o policiamento de proximidade (com a operacionalização de programas como os "escola segura", "idosos em segurança", "comércio seguro"), passando pelo atendimento a vítimas de crime, às unidades de intervenção rápida, trânsito, operações especiais, inativação de explosivos e segurança no subsolo, unidades de ordem pública, unidades cinotécnicas, investigação criminal, proteção do ambiente e da natureza, entre outras.

Não obstante ter sido estipulado na lei o princípio da competência territorial no Sistema de Segurança Interna e de a cada uma das Forças de Segurança ter sido atribuída uma área territorial de responsabilidade, na qual exercem a generalidade das suas competências, subsistem algumas missões que independentemente da área geográfica, são desempenhadas apenas por uma delas, rentabilizando-se desta forma as especificidades e capacidades próprias de cada força, na decorrência dos princípios da complementaridade e do apoio mútuo. Constituem exemplos desta afirmação, a competência própria da PSP no âmbito da segurança pessoal e do licenciamento e fiscalização de armas e a da GNR na área fiscal.

Consideramos que os pilares da segurança interna e da própria atividade policial são a prevenção da criminalidade, a ordem pública, a

investigação criminal, a inteligência ou as informações policiais e a cooperação internacional. A criação e desenvolvimento de doutrina policial e de protocolos de procedimento entre as diversas valências policiais que permitam garantir melhores índices de eficiência e de eficácia e a melhoria da qualidade do serviço policial às comunidades e aos cidadãos são os objetivos estratégicos prioritários das Polícias modernas.

O caráter integral deriva do facto de, quer a GNR, quer a PSP, terem as respetivas cadeias de comando e controlo bem definidas e serem autossuficientes na prossecução da sua missão, desde a prevenção criminal, passando pela ordem pública, até à investigação criminal, bem como quanto a um vasto conjunto de outras funções decorrentes da sua condição de agentes de proteção civil, do dever de colaboração com as autoridades judiciais e administrativas, da proteção do ambiente, da segurança rodoviária. Decorre também do vasto espetro de capacidades e de competências que, em sinergia, permitem a resolução de problemas criminais complexos, a gestão de incidentes tático-policiais, a gestão da segurança de grandes eventos e a garantia da segurança de pessoas bens.

Embora a GNR e PSP não detenham todas as competências legais atinentes à missão policial na sua plenitude, têm meios e valências que permitem um elevado grau de autonomia e a prestação de um alargado conjunto de serviços de segurança, de atendimento e de acompanhamento dos cidadãos.

A PSP, em concreto, tem doutrina policial consolidada sobre os níveis de intervenção que estipula procedimentos e mecanismos de articulação e protocolos de atuação entre as diferentes componentes, desde os primeiros recursos policiais a serem acionados para os locais das ocorrências, até aos recursos mais especializados[10]. Tem também doutrina e procedimentos, já por diversas vezes testados na prática e com sucesso, de gestão de incidentes tático-policiais. Estas normas têm implicado a formação alargada, exercícios regulares e a definição de mecanismos de comando e controlo cada vez mais rigorosos, eficazes e eficientes.

Segundo o dicionário Houaiss da língua portuguesa, o termo *integral* significa que "não sofreu qualquer diminuição ou restrição, total, completo. Aquilo a que não falta nada, essencial". (Houaiss & Villar, 2002: 2113).

[10] NEP AUOOS/DO/01/05, de 6 de outubro de 2010 – Articulação de dispositivos táticos em cenários de alteração de ordem pública.

A designação de "Polícia integral" não é utilizada apenas em modelos de polícia monistas (ou de Polícia única). As Polícias integrais são aquelas que têm um quadro holístico de competências legais, de valências e de capacidades (não necessariamente todas as possíveis). Os detratores deste conceito defendem que as atribuições da PSP e da GNR não esgotam o modelo policial português, na medida em que as restantes componentes do sistema (por exemplo, a Polícia Judiciária, a Polícia Marítima, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica) têm competências próprias e poderão entender esta qualificação como invasiva do seu quadro legal. Tal não é a intenção, mas sim a de densificar o conceito de Polícia integral, de estudar e de pensar do ponto de vista estratégico, de que forma a transversalidade das valências, pode ser potenciada para o fortalecimento da segurança interna.

Em termos funcionais, ou materiais, não existem diferenças "fulcrais" entre a GNR e a PSP. Possuem o mesmo enquadramento na Constituição da República Portuguesa (o Título IX – Administração Pública – artigo 252.º), na Lei de Segurança Interna e na Lei de Organização da Investigação Criminal. Apenas ao nível das respetivas leis orgânicas é possível identificar diferenças dignas de registo. A GNR nas matérias de "controlo costeiro", "tributária, fiscal e aduaneira", "emergência, proteção e socorro", "controlo da pesca marítima e espécies marítimas", "honras de estado" e "missões militares, em cooperação com as Forças Armadas". A PSP nas matérias de "armas, munições e explosivos", "segurança privada" e "segurança pessoal".

As diferenças da GNR e da PSP situam-se, de forma mais marcada, ao nível da natureza das instituições e na condição e estatutos dos elementos que as compõem. A GNR é uma Força de Segurança de natureza militar, um corpo especial de tropas e dotado de autonomia administrativa [11], enquanto a PSP é uma Força de Segurança de natureza civil e de serviço público; a GNR é composta essencialmente por militares (aos quais se aplica a Lei da Condição Militar), enquanto a PSP é composta por polícias, na verdadeira aceção da palavra.

Em relação ao âmbito territorial, a PSP é responsável pelos principais centros urbanos em Portugal e pelas regiões autónomas e a GNR

[11] Para Branco, a GNR "apenas funcionalmente é uma polícia", defendendo a integração da GNR nas Forças Armadas, como quarto ramo (Branco, 2010).

pelo restante território. Persiste, no entanto, a este nível uma falta de definição de critérios objetivos sobre quais as áreas que deverão ser policiadas pela PSP ou pela GNR, verificando-se ao longo do país diversas incongruências e ambiguidades no que concerne à definição dos limites territoriais, bem como à lógica da decisão política de atribuir a responsabilidade de segurança de certas localidades à PSP ou à GNR.

As precursoras da PSP (em 1867, o Corpo de Polícia Civil e em 1910 a Polícia Cívica) já englobavam diversas secções especializadas no seio da mesma organização, nomeadamente: segurança pública – policiamento ostensivo das ruas; administrativa – polícia económica e sanitária; judiciária – polícia de investigação criminal; preventiva – de apoio aos cidadãos mais vulneráveis e destinada à monitorização das condutas sociais e criminais.

A História das Polícias e o modelo policial de português tem evoluído ao longo dos séculos, tendo estado muitas das alterações à respetiva arquitetura, relacionadas com eventos marcantes do foro político, social, económico e cultural. Assistiu-se em momentos diferentes da História nos séculos XIX e XX a um espartilhar de competências por diversos corpos de polícia, algumas (poucas) fusões e também algumas extinções residuais, fruto de diversos contextos políticos.

Temos noção que o atual modelo policial português ou sistema de segurança interna não será estático, que será apenas uma questão de tempo até se verificarem modulações, ajustes ou reformas. Pugnaríamos por uma redução da fragmentação, da competição e do corporativismo atualmente existente. O modelo de polícia português é na atualidade pluralista – tem uma grande diversidade de atores dependentes de diversas tutelas -, mas tem caminhado para uma atomização e um espartilhamento crescente de competências, o que merecerá uma reflexão no plano político, na academia e em termos técnico-policiais, tendo em conta as ameaças e riscos existentes.

Tendo em vista a densificação do conceito de Polícia Integral, empreendemos de seguida uma análise aos cinco pilares da Segurança Interna, nos quais, se integram um vasto conjunto de atribuições de polícia administrativa ou operacionais que têm no todo ou em parte uma vertente preventiva, de ordem pública, de investigação, de inteligência e de cooperação internacional: armas e explosivos, fiscal, aduaneira, segurança privada, segurança pessoal, operações especiais, estrangeiros e fronteiras, trânsito e segurança rodoviária, proteção do ambiente, se-

gurança alimentar e económica, inativação de explosivos, segurança em subsolo, entre outras.

Pilares da Segurança Interna				
Prevenção da Criminalidade	Ordem Pública	Investigação Criminal	Inteligência Policial	Cooperação Internacional

Quadro 3 – Cinco pilares da Segurança Interna

1. Prevenção da Criminalidade

A prevenção da criminalidade é uma função primordial em qualquer Estado de direito democrático, embora frequentemente não seja valorizada e reconhecida como prioritária no quadro de segurança interna, em muitos casos, porque os respetivos resultados e impacto não são imediatos. Segundo Gomes, "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 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" (Gomes, 2006: 251-251).

O conceito de prevenção da criminalidade admite várias definições, não sendo de facto uma ideia recente. Já no século XVIII, Beccaria referia que "é melhor prevenir os crimes do que punir os seus infratores. Este deverá ser o fim último de toda a boa legislação...é a arte de guiar o homem para a maior felicidade possível ou para causar o menos infelicidade possível" (Beccaria, [1764] 1976). Wade sustentava que se verificava "um número muito elevado de crimes causados por lacunas de educação, de fatores sócio-económicos, como a indigência, e por outras causas inevitáveis. Agora o objeto de um sistema policial liberal será não tanto punir estes crimes, mas procurar as causas da sua

perpetração" (Wade, 1820). Ferri defendia que "a prevenção, em vez de uma mera ajuda secundária, deveria tornar-se função defensiva primária da sociedade, dado que a repressão tem apenas uma influência diminuta na criminalidade" (Ferri, 1897).

A aceção hodierna de prevenção criminal considera-a necessariamente o resultado de uma coprodução, envolvendo o Governo (numa perspetiva interministerial), o Sistema de Justiça e as Forças e Serviços de Segurança, juntamente com outros atores institucionais, sociais e os cidadãos, numa lógica de partição e de comunhão de responsabilidades coletivas de primeiro nível, como é o caso da segurança, fazendo-as sentirem-se intervenientes no seu próprio destino: as autarquias, as organizações não governamentais, as instituições particulares de solidariedade social, as associações de moradores, os clubes recreativos e desportivos, entre outros. De qualquer modo, para muitos autores, cabe em especial às Forças de Segurança envidar os necessários esforços para evitar a ocorrência de factos atentatórios das finalidades da atividade de segurança interna, através da dissuasão, da vigilância, da fiscalização e controlo e da promoção de mecanismos de autoproteção entre os cidadãos (Torres, 2005: 580). A proatividade ou precaução de perigos está consagrada nas leis orgânicas da PSP, GNR, PJ, SEF e concorre em paralelo com as outras duas grandes áreas de atuação policial: a reação aos perigos (tipicamente prevenção de perigos iminentes e concretos) e a *repressão* (pós-dano ou delito) (Lucas, 2005). As Forças e Serviços de Segurança operacionalizam técnicas e táticas de prevenção da criminalidade através do patrulhamento da via pública, da segurança das áreas escolares, da segurança em áreas turísticas, da segurança a grandes eventos, da segurança em zonas urbanas sensíveis, da fiscalização do trânsito e duma vasta panóplia de ações com vista à prevenção de perigos e de riscos.

Uma possível definição atualista de prevenção da criminalidade é constante da Decisão 2009/902/JAI que revoga a Decisão 2001/427/JAI, abrangendo "todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa, como qualitativamente, quer através de medidas diretas de dissuasão de atividades criminosas, quer através de políticas e ações destinadas a reduzir os fatores potenciadores das causas da criminalidade. A prevenção da criminalidade inclui o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, das autoridades

locais e das associações especializadas que tiverem criado na Europa, dos sectores privados e do voluntariado, bem como dos investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação social".

Para Oliveira (2006: 79), a prevenção é 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, sobretudo, quando ocorram antes da prática do ato delinquente".

Gomes (2007) considera que a prevenção criminal deve ser empregue no conceito do "Triângulo do Crime" que é caraterizado pelo facto de ser necessária a presença de três fatores para a prática do crime (um infrator motivado, um alvo adequado e um ambiente favorável). Desta forma a prevenção criminal deve ser empregue no infrator com o objetivo de reduzir a sua motivação criminal, no alvo com o desígnio de diminuir a probabilidade de ser vítima de crime e no ambiente para que este seja menos favorável à atuação do criminoso, reduzindo assim a oportunidade do meliante.

A prevenção criminal, segundo Canotilho e Moreira, desenvolve-se de duas formas: a função de vigilância e a função de prevenção criminal *stricto sensu*. A função de vigilância levada a cabo pela Polícia tem como escopo evitar que "as limitações impostas pelas normas e atos das autoridades para a defesa da segurança interna, da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos" sejam violadas (...). À Polícia cabe a função de prevenção criminal *stricto sensu* que se traduz na "adoção de medidas adequadas para certas infrações de natureza criminal, medidas essas que visam a proteção de pessoas e bens, a vigilância de indivíduos e locais suspeitos, sem que se restrinja ou limite o exercício de direitos, liberdades e garantias do cidadão."

Cusson apresenta uma distinção tripartida entre prevenção primária, prevenção secundária e prevenção terciária. A prevenção primária visa principalmente o ambiente social e físico com o intuito de diminuir as oportunidades de cometer crimes, propondo-se a modificar as condições criminógenas do ambiente físico (através de técnicas de prevenção situacional) e social. Neste tipo de prevenção, incluem-se atividades/ações essencialmente dirigidas ao público em geral e sensibilização para a necessidade de evitar criar oportunidades para o cometimento de atos criminosos, como por exemplo, evitar deixar objetos visíveis no interior dos veículos. A prevenção secundária tenta identificar e intervir sobre grupos de risco. Este tipo de prevenção compreende as ações dirigidas

a crianças e jovens que em razão da sua situação escolar ou familiar estão em risco de cometer crimes. É também caraterizada por medidas dirigidas a certos lugares, ou a certas situações, expostos ao risco, podendo a intervenção ser feita através da vigilância policial de certos lugares (exemplo: videovigilância no aeroporto, nos transportes públicos, nos estádios de futebol), pela vigilância particular de certas pessoas expostas ao risco (exemplo: segurança pessoal de entidades). Por último, a prevenção terciária tenta alcançar o seu fim através da reintegração daqueles que já foram condenados, na tentativa de evitar a reincidência por meio da reabilitação (Cusson, 1992: 402).

A prevenção da criminalidade refere-se a estratégias para reduzir os riscos de comportamento criminoso. Geralmente é distinta das abordagens tradicionais de controlo do crime por parte da Polícia, tribunais e prisões, significando que "normalmente opera fora dos limites do sistema de justiça formal" (Hardy, 2020). As estratégias de prevenção da criminalidade visam as causas ambientais e sociais do crime, em vez do que responder a ele após a concretização dos ilícitos. Por outras palavras, a prevenção da criminalidade consubstancia-se em abordar os problemas 'a montante' antes de se tornarem problemas 'a jusante' que exigem justiça criminal respostas.

Várias estratégias distintas enquadram-se na prevenção da criminalidade. Incluem: abordar as condições ambientais que promovem e sustentam o crime; eliminar os fatores de risco e aumentar os fatores de proteção para reduzir a probabilidade dos indivíduos motivados para cometerem crimes, efetivarem essas intenções; fortalecer as comunidades, procurando fazer face à exclusão social e promovendo a coesão da comunidade; e aumentar a capacidade das agências de justiça criminal para prevenir o crime e a reincidência (Hardy, 2020).

Por sua vez, a prevenção situacional constitui uma dimensão da prevenção criminal que tem adquirido uma importância crescente nas sociedades contemporâneas. Consubstancia-se, para Cusson, "no conjunto de medidas não penais destinadas a evitar a passagem da intenção ao ato, através da modificação de circunstâncias particulares, em que uma série de delitos similares são cometidos ou possam vir a ser" (Cusson, 1992: 140). Trata-se de uma corrente que defende que a criminalidade, a delinquência e as incivilidades estariam subjacentes a fatores de natureza circunstancial que, devidamente manipulados, poderiam resultar no controlo de atos criminosos. Como exemplo disso, podem apresentar-se os

seguintes: a iluminação pública, a higiene urbana, os edifícios devolutos, os danos em património público, os *graffities* e afins.

Muitos autores sustentam que a 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 [e das medidas especiais de polícia] (artigos 28.º e 29.º da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto), de natureza preventiva" (Fernandes & Valente, 2005: 36), como: a) a identificação de pessoas suspeitas que se encontrem ou circulem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial; b) a interdição temporária de acesso e circulação de pessoas e meios de transporte a local, via terrestre, fluvial, marítima ou aérea; c) a realização, em viatura, lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, de buscas e revistas para detetar a presença de armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, objetos proibidos ou suscetíveis de possibilitar atos de violência e pessoas procuradas ou em situação irregular no território nacional ou privadas da sua liberdade; d) apreensão temporária de armas, munições, explosivos e substâncias ou objetos proibidos, perigosos ou sujeitos a licenciamento administrativo prévio; e) a realização de ações de fiscalização em estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público; f) as ações de vistoria ou instalação de equipamentos de segurança; g) o encerramento temporário de paióis, depósitos ou fábricas de armamento ou explosivos e respetivos componentes; h) a revogação ou suspensão de autorizações aos titulares dos estabelecimentos referidos na alínea anterior; i) o encerramento temporário de estabelecimentos destinados à venda de armas ou explosivos; j) a cessação da atividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem ao terrorismo ou à criminalidade violenta ou altamente organizada; l) a inibição da difusão a partir de sistemas de radiocomunicações, públicos ou privados, e o isolamento eletromagnético ou o barramento do serviço telefónico em determinados espaços.

A prevenção criminal é também materializada através de um vasto conjunto de vertentes do serviço policial, nomeadamente através de programas de policiamento de proximidade, do apoio a vítimas de crime, do patrulhamento da via pública, do patrulhamento das vias rodoviárias, da segurança a eventos desportivos, a eventos culturais.

Em Portugal, o princípio da atuação preventiva das Polícias e dos demais operadores judiciários decorre da Constituição, quando estipula no artigo 272.º n.º 1 a função de "defender a legalidade democrática e de garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos" e se refere expressamente, no n.º 3 do artigo 272.º à prevenção dos crimes, incluindo os crimes contra a segurança, "com a observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias do cidadão".

Depreende-se desta forma e de acordo com Canotilho e Moreira que "cabem aqui, tipicamente, as funções de vigilância e de prevenção criminal (em sentido estrito). Através da função de vigilância, procura-se impedir que sejam transgredidas as limitações impostas pelas normas e pelos atos das autoridades para defesa da segurança interna, da legalidade democrática e direitos dos cidadãos" (Canotilho & Moreira, 1993: 956). Os autores referem ainda que "caso não existam normas que atribuam às autoridades de polícia poderes especiais, a função de vigilância deve desenvolver-se sem perturbação dos direitos dos cidadãos" (Canotilho & Moreira, *idem*). De igual modo, a função de prevenção da criminalidade traduzida na adoção de medidas adequadas para as infrações de natureza criminal, "não pode recorrer a procedimentos limitativos da liberdade e da segurança fora dos casos expressamente admitidos pela Constituição ou pela lei" (Canotilho & Moreira, idem).

Conforme defendido por Marcelo Caetano, no domínio da Polícia administrativa, as ideias predominantes são a prevenção e o perigo, "evitar que os perigos se convertam em danos – eis o campo onde se desenvolve o modo de agir administrativamente que se chama Polícia" (Caetano, 1996: 268). A prevenção do perigo deverá ser entendida em sentido global, e não apenas de determinados perigos em especial, sendo este um fator de identificação da natureza de Polícia. Esta ideia está também patente em Marcelo Caetano, ao associar a atividade de polícia à prevenção dos perigos sociais gerais, causadores de "danos sociais" (Caetano, 1996: 271). Apesar de demonstrar uma visão essencialmente jurídica e de aplicação da lei, o mesmo autor já defendia assim que a Polícia podia também desempenhar um papel de prevenção social, embora mitigado. Na atualidade, Marques da Silva sustenta que "à Polícia cabe assegurar a ordem e tranquilidade públicas, intervindo no exercício de atividades individuais suscetíveis de fazerem perigar interesses gerais (...) o que importa à coletividade, [...], não é tanto punir os que transgridem, mas evitar, pelo adequado uso dos meios legais de dissuasão, que transgridam" (Silva, 2000).

Sousa sustenta que "a adoção de medidas contra "riscos" que ainda não se concretizaram em "perigo" (policial) faz parte das funções das autoridades de polícia administrativa" (Sousa, 2004: 59). E ainda que "a eficácia da prevenção aumenta com uma atuação cada vez mais a montante do perigo. Só uma atuação especialmente orientada para a pré-prevenção, bem a montante dos problemas [...] apresenta perspetivas de poder alcançar resultados satisfatórios a médio e a longo prazo" (Sousa, 2001: 374).

Para Pereira a prevenção da criminalidade "compreende o conjunto de ações a desenvolver com vista a evitar a ocorrência de factos que possam colocar em causa a vida, a integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática mediante a utilização de meios destinados a inibir ou intimidar os potenciais delinquentes, como seja por exemplo, a presença de agentes policiais no terreno (patrulhamento), vigilância em certos locais considerados mais sensíveis". (Pereira, 2005: 35). De igual modo, Oliveira sustenta que a prevenção da criminalidade é essencialmente uma missão das Polícias. Segundo ele, pode ser definida como "o conjunto das ações desenvolvidas pelas forças e serviços de segurança com vista a evitar a ocorrência de factos atentatórios contra a vida e integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática. Ações essas que se traduzem, muitas vezes, na presença dos agentes no terreno" (Oliveira, 2006: 238).

Tanto no domínio da segurança, ordem e tranquilidade públicas, como da criminalidade e comportamentos ilícitos em geral, as Polícias têm vindo cada vez mais a adotar uma postura de proatividade, baseada em teorias de prevenção ativa e prevenção situacional, procurando focalizar a intervenção policial em áreas que, não estando direta e imediatamente relacionados com o perigo de verificação de dano, constituem a origem remota desse perigo (Lucas, 2005). A prevenção da criminalidade é definida pelas suas consequências, pelo que os programas de prevenção devem, na nossa opinião, focar-se em grande medida nas causas da criminalidade – quer sociais, quer situacionais – e não apenas nas suas consequências.

Conforme referido na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a Prevenção da Criminalidade na União Europeia[12], " a prevenção deverá também abordar a questão do medo

[12] Cf. COM (2004) 165 de 12.03.2004. Neste documento é igualmente referido que "as autoridades relevantes dos Estados-membros são unânimes em reconhecer que

da criminalidade, uma vez que os estudos revelam que este medo pode ser tão prejudicial como a própria criminalidade, podendo levar ao afastamento da vida social e à perda da confiança na polícia e no Estado de direito", daí ser cada vez mais necessário que os poderes públicos intervenham nos fatores causadores destes sentimentos subjetivos por parte da comunidade.

Para lá da criminalidade em sentido estrito, as medidas preventivas deverão abranger os "comportamentos anti-sociais" ou desviantes que são, de certo modo, "precursores" da criminalidade ou pelo menos induzem um sentimento de desregramento e de desproteção entre os cidadãos. Refira-se, a título de exemplo, a prostituição e consumo de drogas ou de álcool em locais públicos, o ruído excessivo e desnecessário em determinadas áreas, a mendicidade e os "arrumadores de automóveis", o lixo na rua, as habitações degradadas e devolutas, os danos em mobiliário urbano e ambientes degradados, entre outros. Estas situações, para lá de afetarem o sentimento de segurança, podem prejudicar decisivamente a recuperação de áreas desfavorecidas, criando zonas de "não-cidade" sentimentos de anomia, de impunidade e um contexto propício à criminalidade.

2. Ordem Pública

A ordem pública constitui um valor basilar e imprescindível da vida em sociedade. É fundamental para os cidadãos e para as instituições, na medida em que representa o princípio da segurança, sem o qual não há justiça, nem paz, nem sequer convivência social pacífica em liberdade, ou seja, a ordem pública não é um fim em si mesma, mas sobretudo um meio instrumental.

O conceito de ordem pública afigura-se suscetível de várias aceções, tendo em conta a matéria jurídica visada, além de demonstrar um caráter evolutivo e variável, consoante a tradição político-jurídica de

a prevenção da criminalidade constitui um complemento necessário das medidas repressivas. A experiência tem revelado que consagrar demasiada importância às medidas repressivas provoca um contínuo aumento dos custos para o sistema de justiça penal e um aumento da população prisional e das taxas de reincidência. Medidas de prevenção bem concebidas e bem aplicadas podem, a diversos níveis, contribuir para uma redução considerável da criminalidade".

cada país, não existindo assim uma noção única de ordem pública em termos teóricos. A manutenção da ordem e tranquilidade públicas é uma atividade que visa criar ou restabelecer as condições externas necessárias e indispensáveis ao regular exercício dos direitos, liberdades e garantias de todos os cidadãos, o respeito pela legalidade democrática para um normal funcionamento das instituições democráticas (Miranda, 1994: 5). Pode ser também entendida como o estado onde estão criadas as condições para o exercício e manutenção dos direitos e liberdades dos cidadãos, garantidos pela proteção do Estado contra as eventuais ameaças e riscos subsequentes ao exercício dos mesmos, mantendo através deste exercício uma convivência pacífica em sociedade.

Para Heuillet "a manutenção da ordem é mais do que uma função da polícia, é uma ideia de política. Se existe uma finalidade da polícia, essa é a ordem. Se a polícia é um saber e uma inteligência do Estado, é com a ordem em vista: o segredo de Estado é o da manutenção da ordem" (Heuillet, 2004: 99).

Conforme defende Clemente, "a ordem pública enforma-se num compromisso entre a liberdade e a segurança, ou melhor, entre a livre manifestação de vontade de uns e o respeito pelos direitos dos outros. Por isso, a polícia age quotidianamente como símbolo pacificador e de apoio às populações nas mais diversas situações" (Clemente, 2000: 264). A sociedade democrática, a vida coletiva, assentam no primado dos direitos fundamentais e não da ordem pública. Esta é extrajudicial e mesmo pré-judicial, mas nunca se alheia do ordenamento jurídico positivado. Podemos, ainda, apresentá-la como "a ordem exterior e material, fundada no direito e tendo como fim a prevenção e controlo de perigos para interesses legalmente protegidos, através de atos de autoridade, fundados na lei, restritivos dos direitos e liberdades dos cidadãos" (Fernandes & Valente, 2005: 39).

Revemo-nos na definição de ordem pública apresentada por Oliveira quando o mesmo refere que "em sentido comum, por referência a factos e situações, (...) pode ser entendida como a ausência de toda a perturbação material ou ausência de desordem, isto é, uma situação de paz pública oposta a uma situação de alterações à ordem ou insegurança, definindo-se pela negativa. Por referência às leis ou na perspetiva técnico-jurídica a ordem pública é o critério inspirador do conjunto de normas legais e doutrinárias que, segundo as conceções éticas e sociais dominantes em determinada época e país, se consideram reguladoras

de interesses fundamentais desse Estado, porque são indispensáveis a uma adequada convivência comunitária. Daí que as regras jurídicas de ordem pública sejam, no essencial, imperativas e proibitivas" (Oliveira, 2015: 32)[13].

As normas de ordem pública são de aplicação imperativa que visam direta e essencialmente tutelar os interesses primordiais da coletividade (Costa, 2000: 473). A ordem pública consiste num conjunto de princípios fundamentais, refletidos em normas de direito privado, subjacentes ao sistema jurídico que o Estado e a Sociedade estão fundamentalmente interessados em que predominem sobre as convenções privativas.

A expressão "ordem pública" não figura na atual Constituição da República Portuguesa, a qual prefere referir-se ao conceito de "*ordem constitucional democrática"*[14]. Este último possui uma natureza normativa e institucional, enquanto o conceito de ordem pública tem uma vocação eminentemente instrumental, ou seja, a ordem pública vale enquanto limite e garantia da ordem constitucional democrática (Miranda, 1994: 5). Aquela converge para esta. Por essa razão, evoca-se hoje o conceito de ordem pública democrática em contraste com a ordem pública autoritária, caraterística dos regimes totalitários ou autoritários, tais como o regime político do Estado Novo em Portugal. A ordem pública não é, assim, (não deve ser) a antítese dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos nos chamados Estados de direito democráticos. Entre a ordem pública e o princípio da liberdade humana existe uma relação de consubstancialidade em que esta inclui necessariamente certas exigências de ordem pública, ou seja, "a liberdade e a ordem pública são necessárias uma à outra, sem ordem, a liberdade não existiria" (Oliveira, 2000: 32).

[13] Segundo Oliveira, o conceito de ordem pública compreende "as ações preventivas e repressivas, em geral, desenvolvidas pelas forças de segurança, no sentido de criar ou restabelecer as condições externas indispensáveis à observância das leis, regulamentos e ao normal funcionamento das instituições e ao regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos" (Oliveira, 2006: 238). Numa perspetiva eminentemente policial, Oliveira afirma que "a expressão manutenção da ordem é empregue para designar o conjunto de operações policiais, levadas a cabo por formações ou unidades policiais de dimensão variável, com o objetivo de fazer face a eventos de natureza coletiva, organizados ou espontâneos, hostis ou amigáveis, violentos ou pacíficos, de carácter reivindicativo ou festivo, desenrolando-se na via pública ou em lugares abertos ao público." (Oliveira, 2000).

[14] Artigo 19º, n.º 2, da CRP.

A única norma jurídica, formalmente constitucional, embora não integrada diretamente no texto constitucional, a colher o conceito operacional de "ordem pública*"* é o nº. 2, do artigo 29º, da Declaração Universal dos Direitos do Homem[15], de 10 de dezembro de 1948, a qual faz parte da constituição instrumental portuguesa. Conforme prescrito nessa regra jurídica, "no exercício dos direitos e no gozo das liberdades, ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei, com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e das liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, do bem-estar e da ordem pública numa sociedade democrática." Aliás, Portugal assinou também diversas convenções internacionais, onde a expressão "ordem pública"[16] continua a ostentar a sua posição de princípio e fundamento da atuação policial. Tais normativos estabelecem uma conexão íntima entre liberdade e ordem pública.

Esta atividade é desempenhada pelas Forças de Segurança (GNR[17] e PSP[18]), sendo exercida fundamentalmente através da presença na via pública, com um forte simbolismo de guardiãs da paz, pela representação física da lei, pronta a ajudar, a informar e a mediar eventuais conflitos, tendo uma atuação mais ativa e operacional em situações de conflito efetivo ou em desordens de baixa intensidade, como o controlo de manifestações, reuniões, comícios, na gestão da segurança de grandes eventos políticos, culturais, desportivos, económicos, pela intervenção no auxilio à normal circulação de tráfego de veículos e pessoas, tendo também desempenho na proteção de altas individualidades ou a qualquer cidadão que necessite, não descurando a intervenção que estas forças desenvolvem em caso de acidentes, socorro de emergências, catástrofes ou calamidades.

É fundamental que as Forças de Segurança estejam preparadas (e treinadas) para reduzir ou mesmo desistir da adoção de táticas muscula-

---

[15] Artigo 16º, n.º 2, da CRP.

[16] Nomeadamente: o artigo 10º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

[17] Conforme alínea b) do artigo 3.º da Lei 63/2007, de 06 de Novembro, que constituiu à GNR a atribuição de: "Garantir a ordem e tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens;".

[18] Conforme alínea b), n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, onde confere a atribuição de: "Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens".

das quando tal já não for necessário, em razão da dinâmica do protesto e da multidão (o designado, *descalamento* e diminuição da força). As táticas utilizadas devem ser sempre proporcionais, o que se aplica particularmente ao uso da força. A flexibilidade para responder em tempo útil à dinâmica da situação e à mudança dos níveis de ameaça exige decisões rápidas e boa comunicação no seio das Forças de Segurança (Boyle & Vullierme, 2021: 37) entre os níveis estratégicos, operacionais e táticos de comando e controlo.

A Polícia é, cada vez mais, um árbitro que, face à mutação de valores e à conjuntura social global, necessita de legitimar a sua ação, sobretudo perante formas mais fluidas, tecnológicas e dinâmicas de manifestação e protesto: "é exigido à Polícia que aja como um árbitro, procurando o equilíbrio entre os direitos dos manifestantes e os direitos do público em geral (...). Ao lidar com este dilema, a Polícia tem que adotar uma estratégia baseada no senso comum. Vivemos numa era em que o consentimento não pode ser assumido e o policiamento, incluindo a ordem pública, deve ser planeado para obter o consentimento do público" (HMIC, 2009: 5)[19]. Estes são, em grande medida, os desafios da ordem pública nas sociedades democráticas hodiernas, visando a legitimidade e a legitimação da ação policial.

3. Investigação Criminal

A investigação criminal inclui o conjunto de ações tendentes a descobrir, recolher, examinar, interpretar, conservar e formalizar no inquérito, as provas de factos concretos penalmente relevantes.

Noutra perspetiva, a investigação criminal consiste nas diligências destinadas a identificar, localizar e deter, nos casos legalmente previstos, os responsáveis por tais factos, bem como a determinar o respetivo grau de responsabilidade, tudo com vista à organização do processo-crime que será submetido à apreciação das autoridades judiciárias (Ministério Público e Juiz).

Conforme previsto no artigo 1.º da Lei n.º 49/2008 de 27 de agosto (Lei de Organização de Investigação Criminal), a investigação criminal

[19] Disponível em: https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/media/adapting-to-protest-20090705.pdf. Consultado em 1 de setembro de 2017.

compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo. Esta função desenvolve-se no seio do Sistema de Investigação Criminal, ao qual o legislador atribui dois grandes objetivos: o de promover a prevenção da criminalidade, adotando medidas especiais de prevenção, acompanhando de forma sistemática e permanente as pessoas e situações propícias à prática de ações criminosas e o de contribuir, nomeadamente, através de ações de recolha de prova, para a correta e oportuna aplicação da justiça ao caso concreto.

Por outro lado, o n.º 1 do artigo 262.º do Código de Processo Penal, relativo à finalidade do inquérito, estabelece que o mesmo "compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação", ou seja, a investigação criminal.

Ainda numa vertente eminentemente normativa, o conceito de investigação estende-se ao longo de todo o processo e o inquérito está limitado apenas ao dever que o Ministério Público tem de deduzir ou não acusação. A investigação irá permitir ao juiz, em fase de julgamento, decidir por uma condenação ou por uma absolvição justas e como tal pela aplicação do Direito. Devemos entender a investigação criminal como uma atividade que se desenvolve desde a notícia do crime até à sentença transitada em julgado.

Trata-se assim de uma atividade de natureza judiciária, instrumental que "opera exclusivamente, dentro do sistema de justiça (sempre no âmbito de um processo judicial concreto ou visando de forma direta a sua instauração), e tem por fim último, criar condições para a realização da justiça criminal" (Braz, 2010: 18). A investigação criminal "desenvolve-se, basicamente, em duas estratégias ou universos de ação distintos. Dois sentidos de atuação concomitantes, que avançam, num quadro de permanente interatividade e integração: o conjunto de procedimentos tendentes à obtenção da prova pessoal (interrogação) e o conjunto de procedimentos tendentes à obtenção da prova material (instrumentação)" (Braz, 2010: 20).

A investigação de um crime é um processo composto por inúmeras atividades, conduzido por muitos atores de várias organizações e gerido em diferentes subprocessos. A investigação criminal consiste numa série

de ações executadas para atingir um objetivo específico. A intervenção de cada ator influencia os resultados específicos, a investigação bem sucedida e a acusação do réu. O pensamento estratégico torna-se crítico: a ideia de que cada ator no processo de investigação deve, desde o início, antecipar e compreender as necessidades e exigências de todos os outros atores. A investigação criminal abrange uma série de funções, tais como: a elaboração de um relatório inicial; uma investigação preliminar; entrevistas às testemunhas; gestão do local do crime; recolha e preservação de provas; examinar provas; colheita e análise de dados; e preparação dos casos. O número de funções dentro do processo de uma investigação será diferente de crime para crime e em cada caso. Os atores do processo são: os denunciantes, polícias uniformizados, investigadores, técnicos de recolha de provas, cientistas forenses, advogados, testemunhas, procuradores e juízes (Mauriello, 2021: 9-10).

A direção da investigação cabe ao Ministério Público, sendo assistida na investigação através dos órgãos de polícia criminal. O Ministério Público tem que assumir as rédeas da investigação criminal, não podendo remeter-se para um papel secundário e passivo. A necessidade de intervenção da autoridade judiciária na investigação assenta na ideia de que, a montante do julgamento, a recolha de provas e a sua apreciação com vista a um eventual julgamento é uma atividade que pode ser tão pesada para os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos que a sua legalidade deve ser escrupulosamente resguardada.

De acordo com a Lei de Organização da Investigação Criminal, em Portugal são órgãos de polícia criminal (OPC) de competência genérica os seguintes: a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública. Estão deferidas à primeira as competências reservadas de investigação criminal das formas mais graves e complexas de criminalidade[20]. Conforme refere Oliveira, "numa linha que consideramos de diferenciação em relação aos outros corpos de polícia, que nem o Processo Penal, nem a LOIC legitimam, o legislador de 2008 [e já o de 2000 o fazia] consagra a Polícia Judiciária como corpo superior de polícia criminal, obtendo daí dividendos, sobretudo de natureza estatutária, em contraciclo ao que se passa na totalidade dos sistemas policiais europeus" (Oliveira, 2006: 240-241). Com efeito, a arquite-

[20] O artigo 7.º n.º 2 e 3 da Lei n.º 49/2008 de 27 de agosto estabelece os crimes de competência reservada da Polícia Judiciária.

tura da investigação criminal em Portugal é um pouco atípica face ao que se passa na maioria dos Estados-membros da U.E., pois concentra num OPC as competências em relação aos crimes de moldura penal mais grave, tendo delegado em diversos outros OPC a investigação da chamada criminalidade comum, o que muitos autores consideram uma virtualidade e outros consideram ser uma situação geradora de entropias, de competição e de problemas de coordenação.

Não obstante o atrás exposto, os OPC estão vinculados ao dever de cooperação e, nos casos para os quais não tenham competência, deverão, num prazo nunca superior a vinte e quatro horas, de comunicar à entidade competente os factos dos quais tenham conhecimento, devendo apenas praticar os atos cautelares e urgentes para obstar à consumação e de forma a assegurar os meios de prova[21]. Este dever de cooperação é ou deveria ser garantido através de um sistema integrado de informação criminal, sendo da responsabilidade do Conselho Coordenador[22].

Apesar de 2020 se tratar de um ano de início e de expansão da pandemia de COVID-19 à escala global, para se ter noção do volume processual na área da justiça penal, de acordo com dados da Direção Geral de Política de Justiça de 2020, foram registadas pelas polícias e pelo Ministério Público 298.797 ocorrências em flagrante delito. No mesmo ano foram iniciados ao nível da primeira instância, 393.038 inquéritos e foram findos 334.634 inquéritos. Foram formuladas pelo Ministério Público 40.374 acusações (12,1%), arquivados nos termos gerais 257.642 (77,0%) e registaram-se 22.813 desistências por parte das vítimas (6,8%). O número de processos entrados foi de 47.963 e o número de processos findos em julgamento foi de 43.305.

O número de arguidos julgados em 2020 foi de 53.204, tendo sido condenados 30.382 (68,4%) e não condenados 16.822 (31,6%). Dos condenados, a 21.685 (59,6%) foi-lhes aplicada a pena de multa, a 9.527 (26,2%) foi-lhe aplicada a suspensão da aplicação da pena de prisão, a 3.321 (9,1%) foi-lhes aplicada uma pena de prisão, a 800 (2,2%) foi-lhes decretada a pena de trabalho a favor da comunidade, a 621 (1,7%) foram-lhes aplicadas outras penas e a 428 (1,2%) a medida de permanência na habitação. Ainda em 2020, dos arguidos presentes a primeiro interrogatório judicial, a 35,7% foi-lhes aplicada a medida de coação

[21] Artigo 10.º da LOIC.
[22] Artigo 13.º da LOIC.

de proibição de contacto ou proibição de permanência em determinados locais, a 29% prisão preventiva, a 23,3% apresentações periódicas às autoridades, 6,8% outras e apenas a 5,2% pulseira eletrónica.

Em final de 2020, entraram nos estabelecimentos prisionais portugueses 4370 reclusos e saíram 5792. No final de 2020, 8793 dos reclusos eram condenados (79,5%) e 2273 eram presos preventivos (20,5%).

O Decreto-Lei n.º 17/2006, de 23 de maio aprovou a Lei-Quadro da Política Criminal no nosso país, com vista à definição de objetivos[23], prioridades[24] e orientações[25] em matéria de prevenção da criminalidade, investigação criminal, ação penal e execução de penas e medidas de segurança. Este diploma legal estabelece a obrigatoriedade do Governo na condução da política geral do País, apresentar de dois em dois anos à Assembleia da República propostas de lei sobre os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, denominadas leis sobre política criminal. O Ministério Público, nos termos do respetivo Estatuto e das leis de organização judiciária, e os órgãos de polícia criminal, de acordo com as correspondentes leis orgânicas, assumem os objetivos e adotam as prioridades e orientações constantes da lei sobre política criminal e observam, na distribuição de meios humanos e materiais, os objetivos, prioridades e orientações constantes da mesma. Neste contexto, têm

[23] Segundo o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 17/2006, de 23 de maio a política criminal tem por objetivos prevenir e reprimir a criminalidade e reparar os danos individuais e sociais dela resultantes, tomando em consideração as necessidades concretas de defesa dos bens jurídicos.

[24] De acordo com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 17/2006, de 23 de maio os crimes que forem objeto de prioridade nas ações de prevenção, na investigação e no procedimento podem ser indicados através do bem jurídico tutelado, da norma legal que os prevê, do modo de execução, do resultado, dos danos individuais e sociais ou da penalidade. Esta indicação é sempre fundamentada e pode ser referida a cada um dos títulos da Parte Especial do Código Penal e à legislação penal avulsa. O regime de prioridades não prejudica o reconhecimento de carácter urgente a processos, nos termos legalmente previstos.

[25] O Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 17/2006, de 23 de maio prevê que as orientações de política criminal podem compreender a indicação de tipos de crimes ou de fenómenos criminais em relação aos quais se justifique especialmente a suspensão provisória do processo, o arquivamento em caso de dispensa de pena, o processo sumaríssimo, o julgamento por tribunal singular de processos por crimes puníveis com pena de prisão superior a 5 anos ou a aplicação de outros regimes legalmente previstos para a pequena criminalidade. Este facto não dispensa a verificação casuística, pelas autoridades judiciárias competentes, dos requisitos gerais e da oportunidade da aplicação de cada instituto.

sido publicados em cada biénio os objetivos, prioridades e orientações de política criminal em Portugal que regulam a ação da justiça e dos órgãos de polícia criminal.

4. Inteligência

O conceito de *informações* é suportado por uma diversidade de significados, que pode variar de um termo mais técnico até ao uso quotidiano e que emprega noções como comunicação, controlo, instrução, dados, conhecimento, perceção e representação de conhecimento. Em termos etimológicos, segundo o Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa, a palavra informação advém do latim '*informatio onis'* que significa delinear, conceber ideias.

A inteligência[26] ou as informações consistem no conjunto de ações a desenvolver com o objetivo de proceder de forma sistemática, à pesquisa, processamento e difusão de notícias que tenham como objetivo garantir a segurança interna e prevenir a criminalidade violenta. Outra possível definição refere que as informações consistem "na pesquisa, centralização, análise, exploração e processamento de dados, notícias e demais elementos, com vista à produção e difusão, pelas entidades competentes, das informações destinadas a garantir a segurança interna e a prevenir a criminalidade violenta ou organizada, designadamente a sabotagem, a espionagem, a subversão, o terrorismo ou quaisquer atos suscetíveis de destruir ou alterar o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido" (Dias, 2005: 15).

O conceito de inteligência pode ser entendido numa tripla vertente: em sentido orgânico, como atividade e como resultado: "pode referir-se às estruturas orgânicas (aos serviços), que desenvolvem atividades de inteligência e que têm como objetivos apoiar o processo de decisão político-estratégica e garantir que organizações da mesma natureza, pertencentes a outros atores estatais e atuando de forma secreta e clan-

[26] As informações são designadas pelas polícias ou serviços de informações anglo-saxónicos por *intelligence*. As doutrinas brasileira, espanhola e angolana usam, hoje, o termo inteligência. Também a PSP o integrou conceitualmente para designar os conceitos de informações no seu quadro de competências. Deste modo, utilizaremos a referência de inteligência (policial ou dos serviços de informações), como o processo, o produto e o ambiente de conhecimento gerado técnica e funcionalmente a partir de uma notícia.

destina, não prejudicam os interesses do Estado (...); enquanto atividade "envolve a pesquisa e a análise de informações (...) visa responder a necessidades específicas de consumidores específicos, onde podem intervir variados atores (públicos e privados), sendo habitualmente ilustrada pelo designado ciclo de produção de inteligência (...)". E ainda "o produto que resulta da pesquisa, avaliação, análise integração e interpretação de toda a informação relacionada com um ou vários aspetos interesse para o desenvolvimento ou execução de planos, políticas e operações (...). A inteligência para servir o seu fim, para ser útil, necessita de ser oportuna (deve estar disponível para o consumidor nos prazos definidos), relevante (para os objetivos ou fins prosseguidos pelo consumidor), precisa e acessível, isto é, difundida no formato adequado à sua utilização por parte do consumidor, de forma a permitir a sua rápida compreensão e utilização" (Fernandes, 2014: 98-99).

Numa perspetiva eminentemente policial, o conceito de informações pode ser entendido como um produto ou enquanto conjunto de atividades (Sousa, 2009: 3). Na qualidade de produto é o conhecimento resultante do processamento de notícias de carácter policial. Este produto designa-se por informação relevante para a atividade policial. Trata-se, portanto, de um *output* com valor acrescentado para a Polícia e que lhe permite compreender algo relacionado com a sua atividade (Shulsky & Schmitt, 2002). Perspetivadas em termos de conjunto de atividades, englobam a recolha (através de fontes abertas como jornais, revistas, *internet,* vigilâncias, escutas telefónicas, fotografia, imagens vídeo, entre outras) e a análise de notícias, dados e factos que foram anteriormente recolhidos (*Idem*). É comum ainda a utilização de técnicas como as matrizes e diagramas de associações ou ainda de matrizes comparativas. Estas atividades e técnicas vão transformar os dados, factos e notícias em conhecimento e informação útil para a atividade da Polícia (quer seja, para a valência de investigação criminal, quer para a ordem pública, quer para a própria prevenção). A análise é, portanto, um processo que tem por objetivo a transformação das várias peças soltas do *puzzle* (dados, factos e notícias) em algo possível de ser utilizado pela Polícia na sua missão (Sousa, 2009: 3).

A inteligência ou as informações ao serviço da segurança interna consistem, então, num conjunto de notícias, indícios ou dados, indispensáveis à manutenção da tranquilidade pública, garante de segurança e conservação da paz na sociedade, tendo como objetivo principal a

prevenção da criminalidade. Os dados mencionados referem-se à recolha de determinadas informações, que resultam de uma observação, conhecimento, ou da reunião de outras informações, que se podem traduzir em números, palavras ou imagens e cuja avaliação resulta num conjunto de variáveis que identifica algo ou alguém. Um grande aliado no planeamento de ações futuras, é o conhecimento de ações vivenciadas no passado e a detenção de informações úteis e verosímeis que fornecem uma possível atividade do émulo.

As informações são uma vertente claramente instrumental da atividade policial. As organizações em geral e as policiais em particular e o conjunto de atividades que desenvolvem concorrem para um produto final: a inteligência (*intelligence*). A *intelligence* é resultado do conjunto de notícias, dados e factos recolhidos, que através de um processo metódico e sistematizado são "transformados" em informação útil, pertinente e com valor acrescentado para a atividade da Polícia.

O ciclo da inteligência é, por norma, um processo circular, incluindo as seguintes etapas: direção, compilação, comparação, interpretação e disseminação. A direção consiste num pedido de informações efetuado pelo diretor ou comandante, normalmente sob a forma de uma pergunta. A compilação trata-se de elementos essenciais de informação (EEI), atribuindo funções a diversos serviços/unidades usando um plano de recolha de dados. A comparação consubstancia-se em reunir toda a informação de várias fontes numa base de dados. A interpretação trata-se da análise da informação recolhida, procedendo-se à resposta a questões: o quê? quem? quando? como? porquê? A disseminação pode assumir diversas formas: um resumo escrito, um sinal de urgência, um resumo de informação ou, em casos de urgência, um sumário verbal ao membro do Governo ou comandante (Wilson, 2017: 73).

Na atualidade, existe um amplo debate quanto às questões éticas, deontológicas e legais decorrentes da utilização das tecnologias emergentes por parte das Polícias. O recurso à inteligência artificial e a tomada de decisão suportada em algoritmos têm sido estratégias cada vez mais utilizadas em diversas Polícias no âmbito da recolha, pesquisa e processamento de informações criminais e policiais (Hobson, Yesberg, Bradford & Jackson, 2021), abandonando paulatinamente o policiamento comunitário. Se a Polícia (assim como os serviços de informações e as forças armadas) suportarem as suas operações essencialmente na TECHINT (SIGINT, GEOINT, IMINT, MASINT, CYBINT) não conse-

guirão obter uma *intelligence picture* completa e abrangente. Por isso, será importante que as forças policiais não se afastem das comunidades e de fontes humanas para reunirem HUMINT, a qual, combinada com a TECHINT, decerto permitirá obter um quadro holístico sobre as ameaças e riscos, assim como sedimentar a sua legitimidade e legitimação junto dos cidadãos.

Por outro lado, diversos autores apontam o perigo das tecnologias emergentes e dos algoritmos poderem ser desenvolvidos por cientistas de dados com base em estereótipos (Miller, 2019: 2019), podendo por isso contribuir para a violação de direitos dos cidadãos (Noble, 2018: 24) e igualmente para a reprodução sistemática de vieses decorrentes de preconceitos (Hunkenshroer & Luetger, 2022).

5. Cooperação Internacional

A cooperação internacional ou a dimensão externa da segurança interna de Portugal tem-se operacionalizado essencialmente nas seguintes vertentes: global, europeia e lusófona. No âmbito global: na componente policial das operações de apoio à paz (OAP) da Organização das Nações Unidas (ONU), nos Oficiais de Ligação do MAI, nos Oficiais de imigração nas embaixadas de Portugal no estrangeiro, na cooperação policial no quadro da Interpol e na cooperação multilateral com organismos internacionais, com forças de segurança de outros países, com redes de troca de informações, de formação e de cooperação; no europeu, nas missões de gestão civil de crises no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e na área de liberdade, segurança e justiça da U.E., no quadro da EUROPOL e da cooperação policial no âmbito do acervo Schengen; ao nível da lusofonia e de outros países com acordos bilaterais, na cooperação técnico-policial (CTP) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A dimensão externa da segurança interna e, em sentido estrito, a cooperação policial internacional, encontram-se previstas no artigo 4.º n.º 2 da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto, ao prever que, no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as Forças e os Serviços de Segurança podem atuar fora do espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações

internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da U.E.

Dimensão Externa da Segurança Interna			
Global	Europeia		Lusófona
– Operações de Paz da ONU (componente policial) – Oficiais de Ligação do MAI – Interpol – Cooperação Multilateral	– Missões de Gestão Civil de Crises	– Cooperação Policial (Europol, Frontex, Schengen, Cepol, etc.)	– Cooperação Técnico-Policial (CPLP)

Quadro 4 – Dimensão Externa da Segurança Interna

Considerações Finais

O estudo e a densificação do conceito de Polícia Integral visa perceber de que forma a articulação entre a prevenção da criminalidade (por exemplo, o policiamento de proximidade, o patrulhamento da via pública, as competências de polícia administrativa), a ordem pública (ex. intervenção rápida, trânsito e segurança rodoviária), a investigação criminal, as informações policiais (por exemplo, as informações sobre violência associada ao desporto) e a cooperação policial internacional (ex. troca de informações policiais ao nível da convenção de aplicação do acordo Schengen) são uma mais-valia para a missão policial. O alicerçar desta coordenação, a sistematização de procedimentos técnicos e tático-policiais e o fluxo de informações entre o patrulheiro, as tripulações dos carros patrulha, as equipas de investigação criminal, as equipas de fiscalização de segurança privada, as equipas de intervenção rápida e o corpo de intervenção da Unidade Especial de Polícia, entre outras, constitui a génese da Polícia Integral.

Este conceito é também importante para a criação de sinergias, economia de escala, desburocratização, agilização, promoção da circulação da informação entre as diferentes valências e, em última análise, para prestação de um melhor serviço aos cidadãos.

Conforme referido anteriormente, as diferentes especialidades, incluindo as de polícia administrativa, cobrem em geral os cinco pilares da Segurança Interna. Por exemplo, a fiscalização de armas e explosivos tem uma vertente de prevenção criminal, de ordem pública, de investigação criminal, de inteligência e de cooperação internacional. Do mesmo modo, as valências de segurança pessoal, de fiscalização da segurança privada, de trânsito, fiscal, de controlo costeiro, ou outras.

Um caso significativo da melhoria qualitativa do planeamento e gestão operacional foi o desenvolvimento de doutrina sobre os níveis de intervenção policial para a operação de segurança do Euro 2004. Através destes protocolos de procedimento foi racionalizada a atuação da PSP em situações de normalidade e em desordens com poucos intervenientes e nas alterações de ordem muito violentas e com muitos participantes. Com esta filosofia de atuação gradualista em função do risco e nível de hostilidade e com o aproveitamento sinergético de todas as suas valências foram sistematizados procedimentos, mais tarde alargados ao policiamento e operações policiais quotidianas na segurança dos cidadãos (níveis de intervenção policial).

De igual modo importante, foi a doutrina de atuação em incidentes tático-policiais que sistematiza as fases de intervenção, desde os primeiros recursos policiais a chegar ao local do incidente, até à atuação dos recursos especializados da UEP da PSP, incluindo as equipas de negociação.

Neste contexto, têm-se registado diversos sucessos em operações de segurança realizadas em Portugal, dada a implementação de estratégias de coordenação e de trabalho conjunto entre diversas unidades e profissionais de várias áreas de especialização, como são exemplo, o já referido Euro 2004, a Presidência Portuguesa da União Europeia em 2007, a Cimeira Ibero-Americana em 2009, a Visita do Papa Bento XVI em 2010 (Lisboa, Porto e Fátima), a Cimeira da NATO em Lisboa em 2010, as diversas manifestações de protesto entre 2010 e 2013, a Finais da Liga dos Campeões em 2014 (Lisboa), 2020 (Lisboa) e 2021 (Portos), a Visita do Papa Francisco em 2017 (Fátima), a segurança ao *Web Summit* em Lisboa em 2016, 2017, 2018, 2019 e 2022, a Final da Liga das Nações em 2019 no Porto, a Conferência dos Oceanos das Nações Unidas em 2022 em Lisboa.

No caso concreto da PSP, a quem compete a segurança dos principais centros urbanos em Portugal, sendo ainda responsável pela coorde-

nação das operações de segurança mais complexas no nosso país, teve naturalmente de garantir uma coordenação entre o espectro de valências que possui, de modo a melhorar as suas competências e capacidades de atuação.

A Polícia Integral é uma Polícia competente, exigente consigo própria, criadora de fluxos de informação permanentes, tendo como fim último dotar a organização de informação quantitativa e qualitativa que permita melhor decidir aos diversos níveis de comando e supervisão.

O conceito de Polícia Integral é ainda integrador e contempla a realização de parcerias e de cooperação com uma vasta panóplia de entidades centrais e locais, públicas e privadas na resolução de problemas de segurança e na realização de operações de segurança e proteção que, em muitos casos, extravasam as estritas competências das Polícias. Visa uma abordagem transversal e multidisciplinar da segurança, abarcando a criminalidade organizada e terrorismo, a criminalidade de massa e as incivilidades. Está provado, quer na investigação científica, quer na experiência dos operacionais, que a existência de compartimentos estanques entre as diferentes formas de criminalidade é contraproducente, dado os pontos de contacto, os atores, os *modi operandi*, as formas de financiamento estarem hoje mais interrelacionadas que nunca.

A prevenção criminal não se consegue realizar sem a manutenção da ordem e segurança pública nos grandes centros urbanos e sem uma investigação criminal de proximidade que conheça os problemas criminógenos das comunidades.

A proximidade com o terreno, o contacto com a chamada criminalidade comum e com a criminalidade violenta e grave permite um melhor conhecimento destes fenómenos, uma recolha da prova em momento oportuno e tendencialmente melhores índices de proatividade policial.

Por sua vez, face à transnacionalidade do crime, hoje é crucial a troca de informações e a cooperação internacional entre as Polícias e as autoridades judiciárias para conseguir combater no exterior as ameaças e riscos que possam ter uma repercussão na segurança interna.

Estas são condições fundamentais para a sedimentação da liberdade e da segurança nas sociedades modernas e para o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

As virtualidades de uma Polícia Integral como a PSP assentam no seu quadro de competências e na organização das diversas valências, as quais funcionando de forma coordenada, sistémica e com uma economia

de escala, contribuem para a prestação de um melhor serviço policial aos cidadãos.

O objetivo desta reflexão, que deverá empreendida ao nível das Ciências Policiais, consistirá em sugerir possíveis caminhos para o futuro, assentes numa lógica de racionalidade, racionalização, eficiência e eficácia e de partilha constante de informação, com o fim último de melhor garantir a segurança e tranquilidade públicas.

Bibliografia

Beccaria, C. ([1764] 1976), *On Crime and Punishment.* New York: Paolucci.

Branco, Carlos (2010). *Guarda Nacional Republicana, Contradições e Ambiguidades***.** Lisboa: Edições Sílabo.

Boyle, Michael & Vullierme, Jean-Claude (2021). *A brief introduction to policing public gatherings. A guide for practitioners*. Council of Europe.

Branco, Carlos (2010). *Polícias Integrais.* In Operacional. Defesa. Forças Armadas e de Segurança. Disponível em: http://www.operacional.pt/policias-integrais/

Braz, José (2010). *Investigação Criminal. A Organização, o Método e a Prova. Os Desafios da Nova Criminalidade.* Coimbra: Edições Almedina.

Caetano, Marcello ([1977] 1996). *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Reimpressão da edição Brasileira de 1977. Coimbra: Almedina.

Canotilho, J.J. Gomes & Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição revista, (Coimbra: Coimbra Editora, 1993)

Canotilho, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (Coimbra: Almedina, 1998)

Clemente, Pedro (2000). *A Polícia em Portugal. Da Dimensão Política Contemporânea da Seguridade Pública*, tese de doutoramento em Ciências Sociais e na especialidade de Ciência Política. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

Costa, Mário Júlio de Almeida (2000). *Direito das Obrigações,* 3.ª Edição. Coimbra: Editora Almedina.

Cusson, Maurice (1992). *Déviance*. In Traité de Sociologie. Paris: Les Presses Universitaires de France, pp. 389-442.

Dias, Hélder Valente (2012). *Metamorfoses da Polícia. Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*. Coimbra: Edições Almedina.

Dias, Mário Gomes (2005). *Segurança Interna.* In II Colóquio de Segurança Interna. Coimbra: Edições Almedina.

Dias, Manuel Domingos Antunes (2001). *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Coimbra: Livraria Almedina.

Fernandes, Luís Fiães (2014). *Intelligence e Segurança Interna.* Lisboa: ISCPSI.

Fernandes, Luís Fiães & Valente, Manuel Monteiro Guedes (2005). *Segurança Interna. Reflexões e Legislação*. Coimbra: Edições Almedina.

Ferri, E. (1897). *Criminal Sociology.* New York: Criminology.

Gomes, Paulo (2006). *Cooperação Policial Internacional: o Paradigma da União,* in II Colóquio de Segurança Interna. Coimbra: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Livraria Almedina.

Gomes, Paulo (2007). A Prevenção Criminal através do Ordenamento do Espaço Urbano: Subsídios para uma Agenda Nacional in Valente, M. (Coord.), Urbanismo, Segurança e Lei. Coimbra: Almedina.

Hardy, Keiran (2020). *A Crime Prevention Framework for CV.,* Terrorism and Political Violence, DOI: 10.1080/09546553.2020.1727450

Heuillet, Hélène D' (2004). *Alta Polícia. Baixa Política. Uma Visão da Polícia e Relação com o Poder*. Cruz Quebrada: Notícias Editorial.

Hobson, Z., Yesberg, J.A., Bradford, B. et al. (2021) *Artificial fairness? Trust in algorithmic police decision-making*. J Exp Criminol. https://doi.org/10.1007/s11292-021-09484-9

Hunkenschroer & Luetge, C. (2022). *Ethics of AI-Enabled Recruiting and Selection: A Review and Research Agenda.* Journal of Business Ethics, volume 178, pp. 977–1007.

Houaiss, Antônio & Villar, Mauro de Salles (2002). *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.* Rio de Janeiro: Círculo de Leitores.

Lucas, Paulo Manuel Pereira, *As Medidas de Polícia e a Actuação da Polícia de Segurança Pública: Contributos Para uma Revisão do Quadro Normativo,* Trabalho Final do Curso de Direcção e Estratégia Policial, ISCPSI, Lisboa, 2005.

Mauriello, T. (2021). *Criminal Investigation Handbook: Strategy, Law and Science.* LexisNexis Matthew Bender

Miller, T. (2019). Explanation in artificial intelligence: Insights from the social sciences. Artificial Intelligence, volume 267, February, pp 1-38.

Miranda, Jorge, *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais*, rev. Polícia Portuguesa, n.º 88, Julho-Agosto/1994, ed. CG/PSP, Lisboa.

Nietzel, M. T., & Himelein, M. J. (1986). *Prevention of crime and delinquency*. In B. A. Edelstein, & L. Michelson (Eds.) Handbook of prevention. New York: Plenum.

Noble, S. (2018). Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism. New York, New York University Press.

Oliveira, José Ferreira de (2015), *A Manutenção da Ordem Pública em Democracia*. Lisboa: ISCPSI.

Oliveira, José Ferreira de (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade.* Coimbra: Edições Almedina.

Oliveira, José Ferreira de (2000), *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Pereira, Rui (2005). *Informações e Investigação Criminal*, in I Colóquio de Segurança Interna. Lisboa: ISCSPI; Almedina.

Shulsky, Abram N. & Schmitt (2002), Gary, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Washington: Brassey's Inc.

Sousa, António Francisco (2004). *Para uma Lei de Actuação Policial em Portugal* in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva. Coimbra: Almedina.

Sousa, António Francisco (2001). *Para uma Polícia do Séc. XXI*", p. 374, Separata de Estudos em Comemoração dos cinco anos (1995-2000) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Coimbra: Coimbra Editora.

Sousa, Vera (2009). *Disciplina de Informações.* Torres Novas : Escola Prática de Polícia.

Torres, José Emanuel Matos (2005) *A Investigação Criminal na PSP*. In Manuel João Pereira & Joaquim Neves (orgs). Estratégia e Gestão Policial em Portugal. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, pp. 579-636.

Wade, J. (1820). *The Black Book.* London: John Fairburn.

Wilson, John Hughes (2017). *A História da Espionagem e o Mundo dos Serviços Secretos e de Informação*. Barcarena: Marcador Editora.

MODELOS DE POLICIAMENTO URBANO

Introdução

Na evolução dos modelos de policiamento podemos referir um período de policiamento pré-moderno, até ao início do século XX. A partir do início do século passado, constatamos a existência de um modelo de policiamento moderno que se subdivide em três fases: era política; era profissional e uma era comunitária. Finalmente, na atualidade parece estarmos no início de uma nova fase. Muitos países apostam cada vez mais num modelo de policiamento pós-moderno (Kelling & Moore, 1998), híbrido, mesclado, holístico e tecnológico, procurando congregar diversos elementos de outros modelos para melhor responder à complexidade crescente das nossas sociedades.

Fazendo uma breve análise às diferentes eras/fases dos modelos de policiamento moderno, podemos referir o seguinte:

- na era política que foi predominante nos Estados Unidos, desde início do século XX até aos anos 50, a legitimação das Polícias encontrava-se na política e na lei; a Polícia desempenhava funções sociais alargadas; os serviços da Polícia eram descentralizados; a relação da Polícia com a comunidade era próxima e discricionária; os departamentos policiais eram descentralizados em relação ao público e ao setor político; as táticas policiais predominantes consistiam no patrulhamento apeado; os resultados esperados eram a satisfação do público com o poder político;
- na era profissional, dominante nas décadas 60, 70 e meados de 80 do século passado: a legitimação das Polícias encontrava-se na lei e profissionalismo; as funções da Polícia priorizavam o controlo e repressão criminal; o modelo de organização policial

era "militarista" (Braga, 2004: 102), centralizado e caraterizado por padrões profissionais rigorosos e rígidos; a relação com o meio era profissional, remota e distante; a resposta a solicitações era centralizada pela cadeia hierárquica; as táticas policiais consistiam na patrulha auto e apeada, os resultados esperados eram o controlo criminal e a ordem pública;

– na era comunitária – que teve a sua génese e impacto essencialmente nos países de raiz anglo-saxónica – a legitimação era a própria comunidade, a lei e o profissionalismo; a Polícia desempenhava funções sociais alargadas; a organização dos departamentos policiais era descentralizada, matricial e caraterizada por grupos de missão; a relação com o meio era próxima, a resposta a solicitações era descentralizada; as táticas policiais priorizavam a patrulha apeada e a resolução de problemas e os resultados esperados com a ação policial eram a qualidade de vida e a satisfação da comunidade;

Designa-se por modelo de policiamento pós-moderno o desenvolvido na atualidade, numa fase em que existe a perceção de ameaças e riscos com potencial perturbador ou destruidor dos Estados de direito democrático e da qualidade de vida nessas sociedades. Os Estados e as Forças e Serviços de Segurança optam por estratégias e táticas mais musculadas, mais reativas, pela aposta nas novas tecnologias de informação, por um trabalho mais colaborativo com os serviços de informações e com as Forças Armadas, o que tem desfocado em diversos países as prioridades da prevenção da criminalidade para a reação, embora mesclada com a inteligência e a investigação criminal.

1. Do Policiamento Tradicional ao Policiamento Comunitário ou de Proximidade

Foquemo-nos na transição do paradigma profissional para o comunitário. Os modelos de policiamento tradicionais na América do Norte, na Oceânia, na Europa e, em Portugal em particular, caraterizaram-se por colocarem o enfoque essencialmente na reação à ocorrência de crimes e na ordem pública em detrimento da prevenção durante grande parte do século XX.

Os críticos deste paradigma defendem que não responde às verdadeiras necessidades e anseios dos cidadãos, contribuindo, desta forma, para que os problemas das comunidades aumentem progressivamente.

Na década de 90, do século XX, existia um consenso generalizado entre os criminologistas e investigadores de Ciências Policiais, sustentando que "o crime é um produto de forças sociais mais vastas e que a Polícia pouco pode fazer para reduzir o crime e as taxas de criminalidade" (Gottfredson & Hirschi, 1990; Bayley, 1994).

Desta forma, importa salientar que as incivilidades – ruído, higiene urbana, *graffities*, danos em mobiliário urbano, entre outros, – embora violem as normas de comportamento no espaço público, em geral, não estão estatuídas de forma eficaz nos ordenamentos jurídicos. E isto pode acontecer, por puro laxismo dos legisladores, dado que todos reconhecem que deviam ser alvo de balizamento legal, ou porque são consideradas incodificáveis, dado que representam um conjunto de valores comportamentais e tradicionalistas intangíveis formalmente, motivo pelo qual tais fenómenos têm sido alvo de pouca preocupação por parte das instâncias formais, mormente as autoridades políticas, as autoridades judiciais e as instituições policiais (Skogan & Hartnett, 1997).

Vários estudos científicos abordam os pontos fracos do paradigma profissional, considerando-o demasiado reativo, superficial, incapaz de produzir efeitos na redução da criminalidade e sem intervir nas respetivas causas. Kelling (1988) analisou a aposta no patrulhamento motorizado em diversos departamentos policiais nos Estados Unidos nos anos 60 e 70 do século XX, defendendo que a simples presença de veículos de polícia não tem efeitos visíveis sobre as taxas de criminalidade nem, em geral, sobre a manutenção da ordem pública.

McEwen, Connors e Cohen (1986) estudaram as estratégias de resposta rápida da Polícia. Referem que os esforços da Polícia para intervir de forma célere eram anuladas pelo tempo que as vítimas levavam a pedir ajuda. Para além disso, as estratégias de reação rápida acabavam por ser submersas por solicitações não relacionadas com emergências (Reiss, 1992).

Outros estudos científicos concluíram que conferir prioridade aos inquéritos criminais e à investigação criminal para combater o crime, acabou por se revelar ineficaz caso estas medidas não fossem complementadas pelo policiamento comunitário e pelo contacto permanente com as comunidades locais. Neste contexto, é pouco provável que

a Polícia identifique os autores dos crimes, seguindo estritamente os indícios factuais, seja qual for a amplitude e grau de sofisticação das perícias e meios técnicos, sem colaboração de eventuais vítimas, testemunhas, delatores ou informadores (Chappell, Gordon & Moore, 1982; Greenwood & Petersilia, 1976).

A aposta no paradigma profissional, em particular o investimento no fator tecnológico – comunicações rádio nos carros-patrulha – para que as equipas policiais acorressem com rapidez aos locais dos crimes, nos Estados Unidos a partir da década de 60 e na Europa a partir da década de 80 do século XX, acabou gradualmente por afastar os polícias dos cidadãos, na medida em que estes contactos se verificavam, em grande medida, nos momentos críticos de resolução de ocorrências criminais. Na maior parte dos dias, os polícias «refugiavam-se» no interior dos carros-patrulha, não promovendo o diálogo e a proximidade com os cidadãos, o que em muitos casos criou sentimentos de desconfiança, o afastamento, a incompreensão e a conflitualidade.

Moore, Trojanowicz e Kelling (1988) apontam a ineficácia dos modelos tradicionais de Polícia no controlo do crime, bem como das condutas não criminosas, as designadas incivilidades (Dantzker, 1997). Assim, verificou-se nos anos 70 e 80 do século passado o desenvolvimento de diversas estratégias e táticas para aproximar a Polícia da comunidade nos Estados Unidos e no Reino Unido, sendo estas as percursoras do que mais tarde se designou por policiamento comunitário nos países anglófonos ou por policiamento de proximidade na Europa do sul. Muitos destes modelos de policiamento tiveram a sua génese no estreitamento da colaboração entre as universidades e as organizações policiais, fazendo das mesmas simultaneamente objeto de estudo e campo de intervenção de experiências científicas.

2. A evolução dos modelos de policiamento

A redescoberta do patrulhamento apeado foi uma das tendências observadas por muitos investigadores em vários departamentos policiais norte-americanos nos anos 80 e 90, na medida em que esta tática incentivava a interação entre os polícias e as comunidades, criava um maior sentimento de segurança e melhorava a aceitação e atitude do público em relação à Polícia (Trojanowicz & Bucqueroux, 1982: 26), numa

altura em que esta ansiava por melhorar a sua imagem e a sua inserção no meio social. Outras organizações policiais implementaram ciclopatrulhas, postos policiais descentralizados e várias técnicas destinadas a tornar os polícias mais acessíveis ao público, assim como emanaram instruções para que os agentes saíssem dos carros patrulha sempre que possível, de forma a contactarem e interagirem com mais frequência com os cidadãos (Cordner, 2014: 151).

A tática de descentralização da Polícia adotada nos anos 80 do século XX nos Estados Unidos e Canadá, através, por exemplo, de esquadras de bairro, visava a aproximação da Polícia à comunidade, mas teve um impacto muito limitado, devido a ter falhado o apoio e participação dos cidadãos, sobretudo nas zonas mais desfavorecidas e com maiores índices de criminalidade.

Ainda nesse século, na década de 80 e início da década de 90, dá-se uma espécie de "revolução silenciosa" (Kelling, 1988), na medida em que despontou quer nas universidades, quer nas organizações policiais (mais tarde nos Governos e nas autoridades locais) uma nova concetualização sobre o que deveria ser a missão da Polícia. Vulgarizaram-se expressões como policiamento baseado na comunidade (*community-based policing*), policiamento orientado para a comunidade (*community-oriented policing*) ou policiamento comunitário (*community policing*) e diversas estratégias e programas que procuravam uma nova abordagem para os problemas criminais e outros que perturbavam a segurança e bem-estar das populações. Vamos, assim, apresentar alguns dos programas mais significativos.

2.1. Teoria das "janelas quebradas"

Wilson e Kelling (1982: 31) consideram que "os *graffities*, o lixo nas ruas, os ajuntamentos de pessoas, os grupos de adolescentes a provocar ruído na via pública e os mendigos agressivos são exemplos de degradação do meio social, de comportamentos desordeiros e de crimes comuns relacionados com a qualidade de vida". Os mesmos autores defendem que "quando uma janela de um edifício é quebrada e não é reparada, as restantes janelas serão também quebradas" (1982: 11), isto é, se os sinais de deterioração não forem resolvidos, tal poderá traduzir a negligência dos poderes públicos em relação às zonas urbanas ou

suburbanas mais afetadas, gerando medo, o abandono destas regiões mais degradadas pelos seus habitantes, o enfraquecimento do controlo comunitário e o surgimento de formas de criminalidade mais grave. Quando os bairros se encontram degradados, constituem-se como um íman para a delinquência.

Os autores defensores da teoria das "janelas quebradas" (*broken windows*), postulam que quando a Polícia presta atenção à criminalidade comum e às incivilidades, os cidadãos ficam sensibilizados quanto aos níveis de segurança da sua comunidade e reconhecem o trabalho da Polícia (Wilson & Kelling, 1982). Taylor sustenta que se verifica uma tendência para as pessoas "ficarem preocupadas com os comportamentos disruptivos da qualidade de vida nas suas comunidades" (Taylor, 2006: 99) quando são envolvidas num programa de abolição das "janelas quebradas". Segundo Cordner, "trata-se de uma versão mais musculada do policiamento comunitário (...). Esta teoria não surgiu do ar, mas foi uma forma de Wilson e Kelling explicarem porque é que o patrulhamento apeado faz com que o público se sinta mais seguro, mesmo que de tal medida não resulte numa redução mensurável na criminalidade grave" (Cordner, 2014: 151).

No início dos anos 90 do século XX esta teoria implicou a atribuição à Polícia da missão de "arranjo das janelas partidas" (Willis, 2014: 10), o que levou à criação de diversos programas por parte das autoridades locais e policiais (por exemplo: o programa "Tolerância Zero" da iniciativa do Mayor local e do departamento de polícia de Nova Iorque), direcionados para os problemas considerados prioritários, ignorando, em grande medida, neste processo, as preocupações das comunidades.

A teoria das "janelas quebradas" teve aplicações menos musculadas noutras latitudes. No departamento de Polícia de Chicago foi desenvolvida uma estratégia em parceria com as comunidades locais para fazer face à desordem física e social[27]. Ao contrário da estratégia designada por "Tolerância Zero", a estratégia de Chicago implicava a comunicação direta da Polícia com os residentes em zonas desfavorecidas, desenvolvendo relações de confiança, identificando problemas locais e estabelecendo sinergias efetivas de prevenção da criminalidade (Trojanowicz, 1986). Para além da intervenção direta nos sinais de degradação urbana e de abandono, esta estratégia incluía mecanismos de vigilância

[27] Esta estratégia foi designada por *Chicago Alternative Policing Stategy* (CAPS).

da vizinhança por parte dos cidadãos. Por exemplo: "concentrações de cidadãos junto de estabelecimentos comerciais problemáticos ou marchas lentas em locais de prostituição para confrontar as prostitutas e os seus clientes potenciais" (Skogan et *al.,* 2004: 91).

No Reino Unido foi também adotada esta estratégia devido a algumas investigações científicas que concluíram que o sentimento de insegurança era elevado desde meados dos anos 90 entre os britânicos, apesar dos relatórios oficiais (British Crime Surveys) demonstrarem que as taxas de criminalidade estavam a descer (Skogan, 2009: 303). Para interpretar esta dissonância entre a estatística oficial e o sentimento de insegurança dos cidadãos, diversos autores (Innes, 2004; Bottoms, 2007: 571) defenderam que algumas ocorrências criminais ou incivilidades tinham mais influência que outras para alterar a perceção de risco dos cidadãos. Por exemplo o crescimento súbito de situações de vandalismo de mobiliário urbano pode ser considerado pelas comunidades como mais perigoso que o aumento dos furtos no interior de veículos.

Face a esta realidade, em 2003, o Governo britânico adotou experimentalmente um programa de prevenção em 16 áreas geográficas distintas. Este consistia em afetar equipas policiais em zonas determinadas em parceria com os residentes, com vista a trabalharem em conjunto, num processo de identificação de problemas, reconhecendo os indícios de crimes que são a causa de maior preocupação e procurando resolvê-los (Barnes & Eagle, 2007). Estes projetos-piloto obtiveram uma avaliação positiva, demonstrando que os cidadãos ficavam menos preocupados com a criminalidade e a vitimação quando os meios policiais eram visíveis e acessíveis e trabalhavam em conjunto com a comunidade (Skogan, 2009: 303).

A ideia de que a gestão dos pequenos delitos e incivilidades constitui uma função essencial das Polícias com atribuições de segurança e ordem pública é uma tendência que se tem vindo a sedimentar nas primeiras duas décadas do século XXI. Apesar de tudo, não existe unanimidade entre os investigadores quanto a concluir se as incivilidades são geradoras de criminalidade ou sobre se ambas são manifestações de degradação estrutural nas nossas sociedades. Por outro lado, assiste-se à implementação de estratégias mais reativas para fazer face ao terrorismo em muitos países ocidentais, facto que não é necessariamente incoerente com o levantamento e intervenção nos sinais de degradação como forma de prevenção criminal, assim como, da deteção de indícios técnicos de radicalização e de recrutamento.

Caberá aos poderes públicos de âmbito nacional, regional e local, trabalhar em conjunto com as Polícias, com a Academia, com o setor privado e com a sociedade civil, de modo a melhor intervirem nas causas da criminalidade e a promoverem a reabilitação socioeconómica e urbanística das zonas mais desfavorecidas. Não sendo esta uma estratégia que se aplique a todos os contextos criminógenos, terá certamente efeitos tangíveis em muitas áreas em que os sinais de abandono e de desestruturação são maiores e serão o embrião de outros fenómenos criadores de insegurança e de instabilidade.

2.2. Programa Tolerância Zero

Wilson e Kelling (1982) sustentaram a ideia de que a criminalidade grave é, em parte, consequência de não terem sido tomadas medidas para prevenir os ilícitos criminais menos graves e as incivilidades. A estratégia de "Tolerância Zero" encontra os seus fundamentos em muitos estudos científicos, segundo os quais os delinquentes que cometem crimes de moldura penal mais reduzida são também, pontual ou reiteradamente, autores de crimes mais graves, como o tráfico e posse de armas, o tráfico de drogas, os roubos, ou outros. Não adotar medidas em relação aos problemas dos jovens, "pode levar a curto/médio prazo ao consumo excessivo de bebidas alcoólicas e ao jogo, à prostituição e ao tráfico e consumo de drogas, aos furtos e assaltos à mão armada" (Greene, 2014: 185).

A "Tolerância Zero" é uma estratégia muito diretiva e musculada, imposta hierarquicamente dos Governos, autarquias, direções das Polícias, para os seus tutelados, as unidades operacionais de Polícia. As táticas policiais no quadro desta estratégia compreenderam desde a aplicação de multas ao dispersar de grupos que provocam ruído ou outras incivilidades, ao aumento da vigilância e visibilidade, à condução de interrogatórios na via pública, entre outros, mas "tipicamente incluía a rigorosa manutenção da ordem pública e o cumprimento da lei através de sancionamento administrativo ou de detenções" (Matrofski, 1988: 53).

A experiência mais emblemática desta estratégia foi adotada em Nova Iorque pelo então Mayor da cidade (Rudolph Giuliani) e pelo comandante da Polícia (William Bratton), tendo resultado numa descida da criminalidade violenta e grave naquela área metropolitana entre 1993

e 1997. Diversos estudos abordaram esta estratégia (Kelling & Colles, 1996; Kelling & Bratton, 1998; Kelling & Sousa, 2000) e sublinharam a importância "de cuidar das pequenas coisas que as grandes se seguiriam" (Bratton, 1998).

Este arquétipo policial foi operacionalizado através de um programa designado por CompStat[28], que é uma combinação de gestão, filosofia policial e de ferramenta de gestão organizacional dos departamentos policiais. Consiste na análise estatística e de padrões criminais de dados constantes de sistemas de informação policiais, responsabilizando os comandantes policiais pela evolução criminal na sua área. Neste contexto são adotadas táticas de policiamento ostensivas e agressivas nos locais diagnosticados como mais problemáticos com o objetivo de reprimir atividades delituosas ou consideradas como prejudiciais à qualidade de vida das comunidades, procurando "efetuar rapidamente a detenção dos suspeitos dos ilícitos, não importando se são graves ou triviais" (Silverman, 1999; Henry, 2002).

A estratégia de "Tolerância Zero" está associada a diversas ideias-chave, a saber: a mutação na definição dos criminosos como vítimas de desintegração social, para os passar a encarar como um ator racional que planeia e executa os seus atos (Clark & Cornish, 1986; Felson, 2002); a análise de como a criminalidade evoluiu na sociedade, passando do comportamento desviante para os ilícitos criminais graves; a utilização de novas metodologias de análise e de gestão criminal que mudaram a perspetiva de estudo dos autores dos crimes para os locais onde os mesmos são cometidos, o que relaciona esta estratégia com a do policiamento de *hot spots*; numa perspetiva de legitimação institucional, a garantia ao público de que a Polícia está a combater agressivamente os fenómenos causadores de insegurança (Innis, 2004); a redução da autonomia e discrição policial face à realidade criminal, na medida em que as Forças de Segurança são pressionadas para "agirem em todas as situações, em todas as circunstâncias e em relação a todos os tipos de delinquentes" (Greene, 2014: 183).

De certa forma, a estratégia de Tolerância Zero opõe-se à de policiamento orientado para os problemas, na medida em que é totalmente

[28] Acrónimo para *Compare Statistics*. (Comparação de Estatísticas), o nome do programa informático que efetua o trabalho analítico sobre estatísticas criminais e operacionais de Polícia.

focada no combate a todas as formas de criminalidade, independentemente da sua gravidade, não dando qualquer margem para um estudo mais profundo sobre os problemas, para calibrar respostas, bem como para analisar as suas causas, entre as quais as questões situacionais que podem influenciar as tipologias delitivas e *modi operandi*.

A Tolerância Zero procura resolver as criminalidades de massa e a grave, partindo do pressuposto que ambas têm as mesmas causas, logo, segundo os seus defensores, devem ser combatidas da mesma forma reativa. Confere prioridade à ordem e segurança públicas, assumindo que esta vertente "é capaz de moldar as atitudes, crenças e comportamentos" (Greene, 2014: 184).

As principais críticas a este arquétipo podem ser resumidas da seguinte forma: não está comprovada cientificamente a relação causal entre as incivilidades e a criminalidade nas suas formas mais graves (Taylor, 2006); nem todos os delinquentes juvenis se transformam em criminosos violentos e perigosos; há diversos fatores complexos que contribuem para a criminalidade (Laub & Sampson, 2003); o direcionamento sistemático de ações policiais para determinados bairros com problemas de segregação social, racial ou económica pode gerar a suspeição de falta de transparência e de falta isenção da Polícia e da justiça (Weitzer, 2000); a ação policial ajuda a criar a perceção do público acerca da criminalidade e dos fatores da qualidade de vida, especialmente nas zonas urbanas, escolas, zonas de serviços e no que diz respeito ao terrorismo (Simon, 2007); algumas das táticas empregues pela Polícia neste âmbito levantaram diversas dúvidas sobre a sua conformidade com direitos, liberdades e garantias (Skogan & Meares, 2004; Gould & Mastrofski, 2004) e sobre a legalidade dos procedimentos; as investigações acerca desta estratégia apresentam resultados muito díspares, na medida em que alguns apontam para efeitos positivos na redução dos roubos, enquanto outros não; as táticas utilizadas são pouco inovadoras, limitando-se na sua maioria a adotar o policiamento de saturação ou de visibilidade e operações reativas de manutenção da ordem em áreas percecionadas como problemáticas; esta estratégia tem normalmente um impacto negativo na legitimação e na imagem da Polícia, sobretudo em comunidades com problemas de segregação.

Alguns escândalos policiais nas sociedades ocidentais parecem sugerir que a responsabilidade democrática e os estilos repressivos dos modelos de policiamento baseados na "lei e ordem" (tolerância zero)

não são compatíveis (Kersten, 2000: 240). Kertész e Szikinger (2000: 280) consideram existir um "vácuo de legitimidade", decorrente de problemas na formação das forças policiais e dos modelos de policiamento musculados nas democracias. Chamam a atenção para os procedimentos de auditoria e de gestão de recursos humanos e para o impacto decisivo que os padrões éticos e a transparência podem ter no âmbito de uma boa gestão policial. A responsabilidade (*accountability*) no policiamento significa, antes de mais, estabelecer relações de confiança com o público, sociedade civil e instituições, os atores políticos e os media.

2.3. Policiamento em Equipa

O policiamento em equipa (*Team Policing*) consistiu numa tática policial adotada em finais dos anos 70 do século passado em diversos departamentos policiais nos Estados Unidos, que foi uma tentativa de contrariar os postulados do paradigma profissional sedimentado durante a década de 60 que contribuíram para um afastamento da Polícia das populações e para uma imagem associada ao uso excessivo e indiscriminado da força, em particular tendo como alvo minorias étnicas e pessoas de estratos sociais mais desfavorecidos.

Os seus grandes objetivos baseavam-se no estreitamento de relações com a comunidade, no incremento da comunicação com os cidadãos e com as "forças vivas" das localidades e no envolvimento da comunidade na prossecução de estratégias de prevenção criminal. Em termos genéricos e no âmbito estritamente policial, a referida adaptação consubstanciou-se na fixação de responsabilidades de policiamento a um agente ou conjunto de agentes, que diariamente estavam incumbidos de contactar com os cidadãos e instituições pertencentes a determinada parcela daquela comunidade. Contrariava-se assim a perspetiva tradicional de patrulhamento aleatório efetuado em rotação por todo o universo de polícias existentes, pelos diversos turnos e locais de responsabilidade, a qual impede a responsabilização dos agentes de autoridade por aquilo que ocorreu nessa área. O objetivo final desta tática policial consistia em que cada cidadão/cada bairro pudesse conhecer "o seu polícia", sedimentando, deste modo, laços de confiança e de respeito pelas forças de segurança.

2.4. Policiamento Orientado para os Problemas

Diversos departamentos policiais nos Estados Unidos e na Europa apostaram desde os anos 60 do século XX em estratégias de prevenção direcionadas para os incidentes criminais. Estes programas tinham por objeto a resolução de crimes ou incidentes concretos em vez de procurarem intervir nos problemas criminais recorrentes (Eck & Spelman, 1987: 55). Os agentes policiais tinham de fazer face a determinado tipo de ocorrências com frequência (roubos, furtos, violência doméstica, tráfico de estupefacientes) e raramente analisavam as causas subjacentes a estes incidentes ou grupos de incidentes. Esta situação causava frustração nos polícias, na medida em que, por um lado, se deslocavam sistematicamente aos mesmos locais para intervir em situações críticas e para investigar os mesmos crimes ou as mesmas incivilidades e não viam qualquer melhoria resultante da sua ação e, por outro, os cidadãos ficavam insatisfeitos, pois os problemas que os levavam a chamar a Polícia não se resolviam (Eck & Spelman, 1987: 57).

Foi neste contexto que Herman Goldstein, em 1979, propôs uma nova abordagem orientada para a resolução de problemas, a qual questionava as políticas, estratégias e táticas policiais desenvolvidas até então. Para Goldstein "a capacidade da Polícia é extremamente limitada, apesar da impressão de omnipotência que cultiva de si mesma e que outras entidades acreditam. O papel da Polícia deverá ser mais facilitador, encorajando a comunidade a garantir o respeito pelas normas, em vez de ser a agência com a responsabilidade total a fiscalizar o cumprimento dessas normas" (Goldstein, 2003: 179). O policiamento orientado para os problemas procura identificar as causas subjacentes à criminalidade e sistematizar respostas apropriadas, utilizando uma diversidade de estratégias inovadoras.

Neste âmbito, a abordagem dinâmica, analítica e adaptada aos casos concretos, preconizada por diversos autores, consiste na resolução dos problemas que afetam a segurança das comunidades, através de uma metodologia sistematizada: a identificação de problemas, a análise, a avaliação e a adoção de uma resposta[29]. Esta metodologia tem atingido resultados tangíveis em muitos países, na medida em que tem permitido

[29] O modelo SARA (scanning, analysis, response, assessment) foi implementado pela primeira vez na década de 80 no departamento de polícia de Newport News

revelar os mecanismos complexos subjacentes aos fenómenos criminais e desenvolver intervenções multidisciplinares para fazer face às causas dos problemas (Eck & Spelman, 1987; Goldstein, 1990).

Goldstein (1979, 1990) defende que a raiz da grande maioria dos ilícitos criminais recorrentes se encontra nas condições sociais, políticas, económicas, culturais e étnicas que contribuem para o seu surgimento e expansão. Os modelos de policiamento baseados na resposta a incidentes nunca terão possibilidade de fazer face às causas desses problemas, na medida em que se limitam a reagir, existindo assim condições para a sua reincidência. Goldstein refere também que "cada problema necessita de uma resposta diversa, não de uma resposta genérica que seja aplicada para todos os problemas. A utilização da lei penal não é mais do que um dos meios possíveis para responder aos problemas. A Polícia pode obter melhores resultados se trabalhar para os prevenir, em vez de responder simplesmente de forma eficiente a um enorme número de incidentes que são a manifestação desses mesmos problemas" (Goldstein, 2003: 179). A maior parte dos fenómenos criminais tem associadas causas sociais, económicas, culturais e mesmo políticas. Por exemplo: os crimes de roubo podem ter subjacente o consumo de estupefacientes e este pode ser causado pela desestruturação familiar, pelo absentismo escolar e pelo desemprego.

Todavia, muitos investigadores abordaram a dificuldade de aplicação prática de estratégias de policiamento orientadas para os problemas (Eck & Spelman, 1987; Clarke, 1998; Braga & Weisburd, 2006; Braga, 2014). Foram diversos os constrangimentos apontados no quadro das respetivas investigações: a tendência para os polícias efetuarem uma análise superficial aos problemas na comunidade; os polícias em geral consideram que esta estratégia é difícil de implementar; a propensão para se apressarem a delinear respostas, em vez de procurarem um conjunto de soluções mais criativas direcionadas para a sua resolução; a tendência para ignorarem a avaliação da eficácia das soluções adotadas (Cordner, 1998); os projetos implementados no terreno são demasiado específicos ou demasiado vagos; a pouca preocupação com a fase de análise dos problemas (por exemplo, não recorrendo à informação na posse de entidades parceiras – hospitais, escolas, comerciantes); a utilização de

(Virgínia) nos Estados Unidos da América por um grupo de investigadores e de polícias de diversas categorias promovido pelo Police Executive Research Forum (PERF).

fontes de informação essencialmente policiais ou dados de curto prazo; as respostas basearem-se, muitas vezes, em táticas policiais tradicionais – detenções, buscas domiciliárias, vigilâncias – e não em outras opções viáveis no âmbito da prevenção; a avaliação das respostas ser raramente levada a cabo (Clarke, 1998; Tilley, 2000; Scott & Clarke, 2000).

Apesar das dificuldades apontadas por algumas investigações, o modelo de policiamento orientado para os problemas, adotado em diversas Polícias dos Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Escandinávia, Austrália e Nova Zelândia, entre outros países, tem provado ser uma estratégia de prevenção criminal e um modelo de policiamento com grande potencial para se expandir ainda mais.

Eck refere que o policiamento orientado para os problemas obedece a três princípios: "1) o princípio empírico, segundo o qual o público exige que a Polícia tenha capacidade para fazer face a uma grande diversidade de problemas; 2) o princípio normativo que prevê que a Polícia tem que reduzir os problemas criminais, em vez de se limitar a reagir a incidentes e aplicar a lei; 3) o princípio científico que pressupõe que a Polícia adote uma abordagem científica para os problemas criminais, incluindo uma vertente analítica e uma *praxis* interventiva baseada em princípios teóricos e numa avaliação constante" (Eck, 2006: 118-119).

Na segunda metade do século XX as abordagens policiais eram, na generalidade, eminentemente reativas, pouco flexíveis, excessivamente centralizadas, orientadas sobretudo para os procedimentos e não para os resultados. As estratégias tradicionais de prevenção e controlo da criminalidade, como as patrulhas preventivas, a resposta rápida a ocorrências, as investigações criminais, não têm produzido os resultados desejados para a redução da criminalidade e das suas consequências. Parece registar-se um consenso no seio da comunidade científica, ao nível dos comandantes/líderes policiais e no seio do público quanto à necessidade de as Polícias deverem focar a sua atenção na redução de problemas, de modo a garantirem que sejam cometidos menos ilícitos criminais, para que sejam apenas registados os crimes de menor gravidade que não seja viável prevenir e também com o objetivo de reduzir as incivilidades e comportamentos desviantes (Eck, 2006: 6).

Embora a aplicação no terreno de acordo com os princípios teóricos não se revele fácil, têm-se registado resultados muito positivos em diversos projetos, mesmo quando o processo ainda não está totalmente terminado (Braga, 2014: 103). As lacunas em diversos projetos concretos

devem-se sobretudo a falhas de implementação dos modelos de policiamento direcionados para a resolução de problemas e não em relação aos modelos ou às estratégias em si mesmas.

2.5. Policiamento de Pontos Quentes

O Policiamento de Pontos Quentes (*Hot Spots*) teve a sua génese numa experiência levada a cabo no departamento de polícia da cidade de Kansas[30] nos Estados Unidos da América em 1972 e 1973, dando um enfoque à concentração de crimes em determinados locais. No entanto, a mudança de patrulhas para esses locais teve poucas consequências nos índices de criminalidade (Weisburd & Braga, 2006: 230). Esta tática encontra a sua base teórica no desenvolvimento do policiamento orientado para os problemas e na criminologia ambiental.

A adoção do policiamento de pontos quentes tornou-se muito popular em diversos países ao longo dos últimos 30 anos, sobretudo devido a implicar poucas mudanças nas práticas, nos processos e na estrutura orgânica das Polícias, bem como beneficiando de inúmeras inovações tecnológicas desde a década de 80 do século XX, nomeadamente nos sistemas de informação e no mapeamento da criminalidade. Com efeito, de acordo com diversos estudos levados a cabo por Weisburd e Braga (2006: 35), a Polícia pode conseguir atingir resultados positivos em termos criminais, mesmo adotando táticas policiais tradicionais, tais como patrulhas dirigidas e detenções proativas, desde que estas estratégias estejam focalizadas para os períodos e locais de risco mais elevado.

Os projetos de prevenção da criminalidade que sejam desenhados para prevenir as causas de problemas criminais específicos e que envolvam a colaboração com outras organizações da comunidade podem ser mais eficazes e eficientes, mas são também os mais difíceis de implementar, assim como para obtererem resultados tangíveis, pois requerem apoio institucional em áreas em que a Polícia é deficitária, sobretudo numa época de restrições orçamentais. O policiamento de pontos quentes baseia-se mais no processamento de informação e identificação de padrões criminais (relações entre crimes, *modus operandi*, análise de períodos mais críticos – dias da semana e horas do dia), não estando, por isso, tão permeável aos ciclos de crise económico-financeira.

[30] Kansas City Patrol Experiment.

Conforme referido, o policiamento de pontos quentes tem beneficiado dos avanços tecnológicos nos últimos anos, na medida em que as informações policiais (relatórios, chamadas de urgência, resolução de ocorrências criminais e outras, queixas dos cidadãos), são cada vez mais processadas em bases de dados, mapeadas e disponibilizadas aos comandantes e agentes policiais para uma tomada de decisão mais informada e contextualizada. Tem contribuído em diversas Polícias para a redução quantitativa e qualitativa de crimes mais graves em zonas determinadas e com mais influência no sentimento de insegurança (tráfico de droga, alterações de ordem pública, ofensas à integridade física, roubos), por exemplo, nos centros das cidades, em áreas de diversão noturna, em áreas turísticas, em zonas residenciais de condição socio-económica mais desfavorecida.

Ao contrário de outros modelos e estratégias que têm contribuído para a reforma das Polícias e da sua atuação, tais como o policiamento comunitário que tem, por vezes, divergido dos seus objetivos iniciais antes de ser avaliado, o policiamento de pontos quentes constitui um exemplo de como a ciência (designadamente a criminologia, a estatística, a engenharia geoespacial) pode influenciar a prática policial e de como as parcerias entre o meio científico e o policial podem influenciar positivamente (Weisburd & Neyroud, 2011: 20) na redução dos índices de criminalidade em zonas específicas.

2.6. Policiamento comunitário ou de proximidade

Nos países de raiz anglo-saxónica, na sua maioria com modelos de polícia descentralizados[31] ou com modelos de polícia nacionais[32] vulgarizou-se o *community policing* nos anos 70 e 80 do século XX e, sobretudo a partir da década de 90, os programas de *police de proximité*

[31] O modelo descentralizado é caraterístico de Países com uma organização federal, como por exemplo, a Alemanha, a Holanda, assim como o Reino Unido, que tem uma organização policial essencialmente baseada em condados e regiões metropolitanas (ex. *Metropolitan Police of London*).

[32] O modelo nacional é sobretudo caraterístico dos países do Norte da Europa (Suécia, Dinamarca, Finlândia, Irlanda), mas também do sul (Grécia), consubstanciando-se na existência de uma única Polícia nacional na dependência do Ministro do Interior ou do Ministro da Justiça (consoante os casos).

nos países de influência francófona, de modelo napoleónico[33] e com uma administração mais centralizada.

Os modelos napoleónico e nacional são, fundamentalmente, modelos de *law enforcement*, voltados para a prossecução dos fins do Estado, visando essencialmente aplicar a lei, manter e repor a ordem. Estes são, acima de tudo consumidores de recursos, dão ordens, ditam as regras do jogo, definem qual é a lei. O modelo descentralizado – caraterístico dos países de raiz anglo-saxónica – tende a ser um facilitador de segurança, um prestador de um serviço de segurança, uma entidade que produz segurança em função das necessidades do cidadão, propende mais para um estilo mobilizador, mediador, tentando criar na sociedade o seu próprio sentido de segurança, criando uma cultura de segurança (Gomes, 2001: 1-2).

O policiamento comunitário e o policiamento de proximidade encerram algumas diferenças.

Em primeiro lugar, o policiamento comunitário implica o consentimento um acordo entre a Polícia e a comunidade – *policing by consent* (Waddington and Wright, 2008). Surge no seio das comunidades e nos departamentos policiais mais descentralizados, digamos que surge da base para o topo. Estimula a criatividade, a adaptação dos projetos às realidades regional e local, a descentralização da decisão para escalões hierárquicos na base da organização policial e a preocupação com a especificidade dos fenómenos que são causadores de insegurança. O policiamento comunitário é mais comum nos países de modelo descentralizado e, em alguns casos, em Estados de modelo nacional.

O policiamento de proximidade é normalmente implementado do topo para a base; é uma emanação do Estado central. Os programas ou projetos de policiamento de proximidade têm, muitas vezes, um âmbito nacional e são desenvolvidos nos gabinetes governamentais, assumindo um caráter centralizado, diretivo e pugnando pela operacionalização de programas de prevenção de âmbito nacional ou temático (ex. violência

[33] O modelo napoleónico, caraterístico dos países do sul da Europa (Itália, França, Espanha e Portugal), constitui uma herança do império Napoleónico, desde o século XIX, consubstanciando-se na existência de duas Polícias: uma de cariz civil e normalmente territorialmente responsável pelas principais cidades; outra de cariz militar, responsável pelas zonas rurais e por cidades de menor dimensão. Apesar de tudo, Portugal é um caso atípico, ao contrário do que costuma ser qualificado, é um sistema pluralista, estando longe de poder ser considerado um sistema dual.

doméstica, delinquência juvenil, segurança nas escolas, apoio aos idosos). Procura manter a uniformidade dos projetos em toda a organização policial e, sobretudo nas Polícias de âmbito nacional, não estimula a descentralização dos níveis de decisão. O policiamento de proximidade é típico de países de modelo napoleónico e em alguns países de modelo nacional.

O policiamento de proximidade pode ser definido como uma "abordagem filosófica, organizacional e operacional da Polícia, tendo por base o trabalho em parceria com a coletividade" (Normandeau, 1998: 10); como "uma filosofia e estratégia organizacional que promove uma nova parceria entre a Polícia e a comunidade, de forma a trabalharem juntas para identificar, hierarquizar e resolver problemas, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida nas comunidades (...), não sendo cosmética, nem uma panaceia" (Trojanowicz & Bucqueroux, 1990: 14-24) e como "um modelo que reconhece que a segurança não é missão exclusiva da Polícia, mas que ela deve ser coproduzida com os cidadãos, associações locais, transformando as necessidades expressas ao nível local no principal princípio de hierarquização das prioridades policiais" (Monjardet, 1996: 251).

Para alguns autores, os fatores que conduziram aos modelos comunitário ou proximal de Polícia apontam a restrição da função policial ao combate ao crime, a excessiva confiança no fator tecnológico, o isolamento dos agentes policiais no interior dos carros patrulha em detrimento do contacto direto com os cidadãos, a preocupação gerada pela violação dos direitos humanos por parte dos polícias e pela alienação social da Polícia e o insucesso na reaproximação da sociedade através de programas de relações públicas (Trojanowicz & Bucqueroux, 1990: 87).

Em Portugal podemos falar essencialmente na existência de programas de policiamento de proximidade, na medida em que na sua maioria consistiram em iniciativas do Governo central. O primeiro a ser pensado e adotado de forma mais sistematizada foi o programa "Escola Segura"[34], tendo tido a sua génese num protocolo celebrado entre o Ministério da Administração Interna e o Ministério da Educação em 1992. Só a partir de 1996 é que surgiram as primeiras equipas na PSP, que patrulhavam

[34] O Despacho n.º 8927/2017 de 10 de outubro aprova o regulamento do Programa Escola Segura. O Programa tem âmbito nacional e inclui todos os estabelecimentos de educação e ensino não superior, públicos, privados e cooperativos.

as áreas escolares, sobretudo nos grandes centros urbanos. Este é, ainda hoje, o programa de proximidade mais sustentado e de maior visibilidade e aceitação na comunidade escolar em concreto e na sociedade em geral.

Nos anos de 1999 e 2000 surgiram, respetivamente, os programas Comércio Seguro e Idosos em Segurança para responder aos problemas de criminalidade nas áreas comerciais e para apoiar as vítimas de crime mais idosas, ambos da iniciativa do Ministério da Administração Interna e que tinham diversos objetivos, como: patrulhamento, ações de sensibilização consoante os casos junto de comerciantes ou idosos, assim como adoção de medidas de natureza situacional, desenvolvidas quer pela PSP, quer pela GNR em parceria com entidades públicas e privadas.

No âmbito dos planos nacionais contra a violência doméstica, as Forças de Segurança têm vindo a desenvolver diversas iniciativas que se podem enquadrar no policiamento de proximidade e no apoio às vítimas. Entre 1999 e 2017, foram aprovados cinco planos nacionais[35].

No atual plano nacional contra a violência doméstica (o quinto) são elencadas diversas medidas que implicam um elevado empenhamento das Forças de Segurança: promover e monitorizar ações de sensibilização e aconselhamento realizadas pelas Forças de Segurança, dirigidas às pessoas idosas enquanto potenciais vítimas de crime, nomeadamente no que se refere à prevenção de burlas e outros tipos de crime, com particular atenção à vulnerabilidade das mulheres, designadamente as residentes em meio rural; consolidar e avaliar a metodologia de avaliação de risco de revitimação utilizada pelas Forças de Segurança nos casos de violência doméstica; aprofundar as abordagens proativas no policiamento dos casos de violência doméstica; desenvolvimento normativo interno com um acervo de recomendações estratégicas/operacionais (manual de policiamento da violência doméstica); criação de indicadores de desempenho policial no âmbito da violência doméstica; conceção e aprovação de um plano de formação para a PSP e GNR que abranja todas as esquadras e postos.

Em 2006, a PSP através de uma Diretiva Estratégica[36] adotou o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP), o qual instituiu

[35] V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não Discriminação (2014-2017); IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não Discriminação (2011-2013); III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010); II Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2003-2006) I Plano Nacional contra a Violência Doméstica (1999-2003)

[36] Diretiva Estratégica n.º 10/2006 de 15 de maio da Direção Nacional da PSP.

no seio da PSP uma perspetiva integradora, transversal e instituidora de uma lógica de conjunto aos diversos programas especiais (Escola Segura, Comércio Seguro e Idosos em Segurança) e projetos de policiamento de proximidade já desenvolvidos (Elias, 2007: 481).

Este programa encerra diversos aspetos inovadores em Portugal: o PIPP foi uma iniciativa da PSP e não de um programa imposto pelo nível político, embora em consonância com os princípios e objetivos previstos nos programas dos Governos; o PIPP foi objeto de uma avaliação por parte do Departamento de Sociologia (SOCINOVA) da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH) da Universidade Nova de Lisboa, na fase de lançamento e desenvolvimento dos projetos-piloto, através de inquéritos aplicados em duas fases junto das populações locais e dos polícias das Esquadras onde decorreu o projeto-piloto; as parcerias entre a PSP e as universidades, não sendo novas, constituíam à data um sinal claro de mudança; tratou-se de um dos poucos projetos da PSP até hoje a ser avaliado de forma científica durante a respetiva fase piloto; o PIPP não investiu apenas de forma localizada e redutora na área da proximidade e prevenção, mas pretendeu incrementar a articulação entre as valências de ordem pública, investigação criminal e informações policiais; o PIPP apostou e aposta ainda na formação específica dos polícias afetos a funções de proximidade (equipas de apoio à vítima – EPAV e equipas do programa escola segura – EPES); o programa pretendeu garantir a afetação em permanência de equipas de proximidade a setores de policiamento, procurando uma estabilização de recursos humanos, assim como um melhor conhecimento dos problemas dos cidadãos residentes e contato com as entidades competentes para a sua resolução, maior responsabilização dos polícias, melhor conhecimento do tipo de incivilidades e ilícitos criminais que ocorriam em cada setor, dos problemas de trânsito que eventualmente existiam e dos sentimentos subjetivos de insegurança ou dos "medos" das populações e ainda uma maior aproximação e interação com os cidadãos.

O PIPP nasceu da necessidade de reequacionar o papel do designado *patrulheiro*, cuja intervenção era tradicionalmente aleatória e casuística, bem como dos polícias adstritos por excelência à prevenção e a "programas especiais" e, adaptar os recursos humanos e materiais existentes, visando aumentar a capacidade de intervenção e criar uma malha policial que corresponda às necessidades percecionadas pelos cidadãos e pelos polícias.

A avaliação científica[37] ao PIPP obteve resultados muito interessantes sobre os quais interessa refletir e que, do nosso ponto de vista, demonstram a relevância de uma aposta sustentada no policiamento de proximidade. Foi feito um inquérito aos cidadãos (clientes externos) e aos polícias (clientes externos), tendo-se registado um conjunto alargado de potencialidades e alguns pontos a melhorar. Quanto à opinião dos cidadãos, referem-se as seguintes potencialidades: aumento do sentimento de segurança quer em relação à cidade quer ao bairro; melhoria da visibilidade, bem como do número de efetivos e de rondas (mas ainda abaixo dos 50%); apesar do pouco contacto, aumento em mais do dobro dos contactos bilaterais (interação); o sentimento de insegurança provém maioritariamente do rumor (76%), o que vai ao encontro do facto de apenas uma pequena percentagem dizer ter sido vítima de algum crime (8,7%); conhecimento da esquadra da área (65%); avaliação positiva da evolução do serviço policial; destaque das caraterísticas relacionais como ponto mais positivo do desempenho da PSP; a recetividade positiva para os programas específicos de policiamento de proximidade (95%); disposição para cooperar objetivamente com a PSP (96%); bom conhecimento do programa 'Escola Segura' e melhoria no conhecimento dos restantes programas (plano de combate à violência doméstica passa os 50%); perceção de existência de um maior número de agentes na rua e mais policiamento (54%).

No que respeita a pontos a melhorar decorrentes dos questionários aplicados aos cidadãos, salientam-se os seguintes:

---

[37] O estudo realizado pelo Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (SOCINOVA), designado Avaliação de um Programa Integrado de Policiamento de Proximidade, foi realizado em duas fases. A primeira em 2006 (aquando da fase inicial de implementação do PIPP) e a segunda em 2007, um ano após a sua adoção no terreno. Este estudo científico inseriu-se no âmbito da modernização da Administração Pública, efetuando a análise do Policiamento de Proximidade, enquanto inovação organizacional da PSP na sua relação com os cidadãos. Foram realizados 100 questionários em cada área de Esquadra em 18 subunidades ao nível nacional, perfazendo 1.800 questionários estratificados por sexo, idade e tipologia da freguesia (residencial, comercial, mista). Este estudo permitiu efetuar uma análise comparativa nacional e uma análise por Esquadra. As 18 subunidades da PSP onde foi iniciado o projeto-piloto do PIPP foram: 1.ª Divisão do COMETLIS, 9.ª Esquadra do COMETPOR, Esquadras de S. João da Madeira (Aveiro), Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Peniche (Leiria), Portalegre, Abrantes (Santarém), Montijo (Setúbal), Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

– persistem algumas dificuldades na relação regular com a PSP (23%); o contacto com a PSP continua a fazer-se essencialmente por iniciativa do cidadão; necessidade de melhorar a ação policial na rua e a proximidade; conhecimento reduzido (30%) do programa 'Comércio Seguro'; o desconhecimento global (29%) do policiamento de proximidade mantém-se, apesar de uma ligeira melhoria.

Quanto às potencialidades verificadas entre os agentes policiais:

– aumento da satisfação com as funções exercidas (81,5%); bom relacionamento com os colegas bem como com a hierarquia; realização de atividades extra serviço com os colegas e conhecimento de familiares e amigos dos colegas; indicadores favoráveis de um bom envolvimento comunitário; diminuição da perceção de falta de meios/condições/formação; reforço do conhecimento dos residentes da área da esquadra, mantendo com eles um contacto diário e de carácter diverso; proximidade e bom relacionamento com a população; policiamento de proximidade é tido como importante ou muito importante (79%); registou-se uma perceção de melhoria no policiamento, particularmente na maior aproximação/contacto/abertura com a população.

No que concerne aos pontos a melhorar apontados pelos polícias, referem-se: baixa percentagem de mulheres (4,9%); necessidade de melhorar o relacionamento da esquadra com a população e de resolução de problemas internos; ação policial ainda muito centrada no patrulhamento auto; algumas dificuldades com a denominação exata dos programas especiais (o programa Escola Segura é o mais referido).

A Lei n.º n.º 55/2020, de 27 de agosto define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal, nos seus artigos 9.º e 10.º reconhece-se a importância da prevenção da criminalidade e do policiamento de proximidade na prevenção de formas de criminalidade graves e altamente organizadas.[38]

[38] No artigo 9.º n.º 1 da Lei n.º n.º 55/2020, de 27 de agosto, "na prevenção da criminalidade, as forças e os serviços de segurança desenvolvem programas e planos

De acordo com o artigo 10.º (Policiamento de proximidade e programas especiais de polícia), n.s 1 e 2 da Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto, "as forças e os serviços de segurança desenvolvem, em especial, policiamento de proximidade e programas especiais de polícia destinados a prevenir a criminalidade, designadamente: a) Contra vítimas especialmente vulneráveis, incluindo as crianças, os jovens, as mulheres grávidas e as pessoas idosas, doentes, pessoas com deficiência e imigrantes; b) No âmbito doméstico e das relações familiares, no meio rural, nas escolas, nos serviços de saúde e em instalações de tribunais e de serviços do Ministério Público; c) Contra setores económicos específicos; d) Contra a destruição das florestas e o ambiente; e) No âmbito da segurança rodoviária. Os programas e a respetiva planificação podem ser previstos no âmbito de contratos locais de segurança, a celebrar entre o Governo e as autarquias locais".

Em julho de 2016 foi anunciado pelo XXI Governo Constitucional uma nova geração de contratos locais de segurança. Os novos contratos têm como eixos de intervenção os seguintes: a prevenção da delinquência juvenil (ex: identificação e intervenção nos fatores de risco em contexto escolar, familiar e comunitário – não permitir que os nossos jovens sejam capturados pela delinquência grupal); a eliminação de fatores criminógenos (ex: Identificação e intervenção nos fatores urbanísticos que potenciam a atividade criminosa – devolução do espaço público à comunidade); o reforço da visibilidade policial (ex: integração dos diversos programas de policiamento de proximidade no plano de intervenção); a redução de vulnerabilidades sociais (ex: Identificação e intervenção junto dos grupos sociais tradicionalmente alvo de violência – idosos, vítimas de violência doméstica, coação, extorsão); a promoção da cidadania e da igualdade de género (ex: In-

---

de segurança comunitária e de policiamento de proximidade destinados a proteger as vítimas especialmente vulneráveis, em especial as vítimas de violência em contexto familiar e, bem assim, a controlar as fontes de perigo referentes às associações criminosas e organizações terroristas, aos meios especialmente perigosos, incluindo armas de fogo, químicas, biológicas, radiológicas e nucleares ou engenhos ou produtos explosivos, e aos meios especialmente complexos, como a informática e a Internet". No seu n.º 2, "na prevenção da criminalidade, os conselhos municipais de segurança, de acordo com as suas competências, procedem à avaliação dos dados relativos aos crimes de prevenção prioritária, formulando propostas de solução para os problemas de marginalidade e segurança dos cidadãos no respetivo município".

tegrar no Plano de Intervenção medidas que promovam a adoção de atitudes e comportamentos que tenham como referência os direitos humanos, nomeadamente os valores da igualdade, da vivência democrática e da justiça social)[39].

A nova geração de contratos locais de segurança implica também: o envolvimento de vários departamentos governamentais[40]; a integração de políticas públicas no contexto local; diferentes tipologias de contratos, adaptados às especificidades da área de atuação; responsabilidade partilhada por três níveis de intervenção: político, de coordenação e operacional.

Foi anunciado pelo Governo que estes contratos vão ter três tipologias: MAI Município, MAI Bairro e MAI Cidadão. O MAI Município terá uma amplitude municipal e será direcionado para a prevenção geral da criminalidade e para o aumento do sentimento de segurança das populações. O MAI Bairro vai ter uma intervenção mais localizada e é vocacionado para a prevenção criminal, nomeadamente da delinquência juvenil em zonas urbanas de risco social. O MAI Cidadão visa responder a situações pontuais ou atípicas suscetíveis de alterar o quotidiano dos cidadãos, em especial em contexto de turismo e no quadro de movimentos migratórios[41].

O policiamento comunitário apresenta-se como um conjunto de estratégias e de atividades personalizadas e direcionadas para a resolução das questões específicas que perturbam a segurança objetiva e que influenciam as perceções de insegurança, afastando-se assim de procedimentos essencialmente burocratizados e exclusivamente normativos. Promove o contacto direto do polícia com o cidadão, o que implica que

[39] Disponível: http://www.portugal.gov.pt/media/20490378/20160714-mai-contratos-locais-seguranca.pdf. Consulta efetuada no dia 11 de setembro de 2017.

[40] A Comissão Interministerial é composta por representante da Ministra da Administração Interna, da Ministra da Justiça, do Ministro Adjunto (Autarquias Locais e Cidadania e Igualdade), Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Ministro da Educação, Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e Ministro da Saúde. Tem ainda a participação da Associação Nacional de Municípios Portugueses e Associação Nacional de Freguesias.

[41] Foi apresentado pelo MAI que o MAI município abrange os concelhos do distrito de Faro. O MAI Bairro inclui contratos locais em Lisboa, Amadora, Loures, Oeiras, Sintra, Vila franca de Xira, Porto, Maia e Vila Nova de Gaia. O MAI cidadão abrange Serpa. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/20490378/20160714-mai-contratos-locais-seguranca.pdf. Consulta efetuada no dia 11 de setembro de 2017.

conheça bem os problemas e necessidades da área onde desempenha o seu serviço. As novas tecnologias criaram outras formas de comunicação e de resolução de problemas específicos das pessoas, nomeadamente o contacto através de telemóvel, de endereço eletrónico, as redes sociais.

A dimensão estratégica do policiamento comunitário contribui para redirecionar as operações, dá relevo à prevenção e tem um foco geográfico. A reorientação do policiamento consubstancia-se na menor utilização do carro patrulha ou do motociclo que, de certa forma, distanciam o polícia do público e em conferir maior relevo aos contactos pessoais com os cidadãos através de patrulhas apeadas, ciclopatrulhas, respostas direcionadas para os problemas concretos, avaliação dos processos criminais para empreender investigações direcionadas para determinado tipo de ilícitos. Alguns projetos atuais associados a policiamento de pontos quentes e a policiamento orientado pelas informações, policiamento recorrendo a metodologias preditivas também se englobam nesta categoria (Ratcliffe, 2008).

O policiamento comunitário coloca também o seu foco na prevenção, nomeadamente através do design ou manipulação ambiental, prevenção direcionada para os jovens e uma grande diversidade de programas envolvendo as escolas, comunidades, comerciantes, entre outros. Sublinha que os polícias não são apenas *first responders*, mas também *first preventers* (Kelling & Bratton, 2006).

Ainda no âmbito da dimensão estratégica, refere-se a aposta do policiamento comunitário na afetação geográfica de recursos policiais, de forma a conhecerem melhor as comunidades, a estabelecerem laços mais fortes e garantirem o reconhecimento e respeito mútuos, identificação e responsabilidade. Esta vertente pode contribuir para o fortalecimento da coesão social nos bairros (Reisig, 2010) e recorre a diversos métodos, tais como: setores de policiamento, equipas afetas a determinadas áreas, mini-esquadras policiais e comandantes ou supervisores de área.

O impacto do policiamento comunitário na dimensão organizacional verifica-se em três níveis: estrutura, gestão e informação. A operacionalização deste modelo de policiamento implica sempre algum tipo de descentralização das organizações policiais, um "achatamento" da pirâmide hierárquica, o cancelamento de algumas especializações, a criação de equipas e a *civilinização* (Cordner, 2014: 158). O policiamento comunitário está frequentemente associado a liderança, gestão e supervisão que confere uma maior ênfase à cultura organizacional, aos valores, à

participação de todos, à iniciativa e menor relevo às regras estatuídas, regulamentos e à disciplina formal. O argumento é que os polícias tomam melhores decisões e consequentes ações (empoderamento) se tiverem mais autonomia e estiverem alicerçados numa cultura organizacional que promova a criatividade. Neste âmbito, é promovido o planeamento estratégico, o apoio e acompanhamento dos agentes policiais mais novos, a disciplina pela positiva e o aproveitamento das competências e talento dos recursos humanos. Quanto à informação, procura-se uma aposta em conteúdos mais qualitativos do que quantitativos, evitando-se a priorização na recolha de dados estatísticos tradicionais (detenções, coimas, apreensões e outros), de forma a medir o sucesso, já que se aposta mais na qualidade da resposta às ocorrências, do que na rapidez dessa reação (Spelman, 1988). Neste âmbito, é feito um investimento crescente em sistemas de informação geográfica para a identificação e análise de uma grande diversidade de problemas comunitários (Boba, 2003), para análise criminal e avaliação de problemas sociais de índole não criminal (por exemplo: georreferenciação de ocorrências e inquéritos de vitimação). Todas estas ferramentas são essenciais para medir a *performance* da organização e melhorar a qualidade do serviço prestado.

Finalmente, a dimensão tática pressupõe uma interação positiva com os cidadãos e instituições, parcerias com diversas entidades públicas e privadas e a resolução de problemas específicos.

A interação positiva consiste em mudar o patrulhamento de uma postura essencialmente passiva, de observação e de espera que algo aconteça, para o estabelecimento de relações diretas com as pessoas. A atividade policial implica necessariamente contactos negativos em situações críticas entre os polícias e os cidadãos: aplicação de coimas, operações de fiscalização de trânsito, ordens de paragem ou coerção de determinados comportamentos na via pública.

O policiamento comunitário confere prioridade ao relacionamento e colaboração com a comunidade, de modo a construir laços de confiança que acabam por ter um retorno positivo na informação que é fornecida à Polícia e que se constitui como imprescindível para determinadas investigações ou para a resolução de ocorrências concretas. A Polícia deve pedir o apoio dos cidadãos na resposta aos problemas que podem advir do crime, como comportamentos desordeiros (Goldstein, 1990; Trojanowicz & Carter, 1988). Este princípio é também relevante para relembrar aos agentes que os cidadãos na sua generalidade são cumpri-

dores da lei, pelo que são o principal destinatário e interessados em que a missão da Polícia seja desenvolvida de forma eficaz e eficiente. Em termos exemplificativos, podem-se referir algumas iniciativas para criar um ambiente positivo na relação Polícia/comunidade: encontros com a comunidade; maior preocupação na resolução de problemas concretos colocados pelos cidadãos (falta de iluminação, lixo na via pública, ruído e outros); palestras nas escolas, juntas de freguesia, nos centros comerciais, lares de idosos, associações locais ou noutros locais onde as pessoas se reúnam.

Outra das caraterísticas cruciais do policiamento comunitário, já mencionadas, consiste em parcerias ativas entre a Polícia, entidades públicas e privadas e os cidadãos; todavia, estas parcerias implicam que estes atores trabalhem efetivamente em conjunto para identificar e resolver os problemas. A coprodução de segurança é uma das "novas" tendências, embora se verifiquem limitações legais no ordenamento jurídico de diversos países em relação ao papel que os cidadãos podem desempenhar na segurança pública. São diversas as formas de operacionalização, entre as quais se referem as seguintes: grupos de vigilância da vizinhança e de apoio à Polícia, iniciativas no âmbito da segurança das áreas escolares, parcerias entre a Polícia e a comunidade para fazer face à delinquência juvenil, violência doméstica, apoio às vítimas, sem-abrigo, tráfico e consumo de drogas, vandalismo.

A resolução de problemas recorre em diversos departamentos policiais norte-americanos e em várias Polícias noutros países ao modelo SARA, a estratégias baseadas na teoria da atividade rotineira (Cohen & Felson, 1979), à análise de tipos de crime ou *modi operandi* específicos e às causas de incidentes específicos, de forma a melhor preveni-los, bem como incrementando a partilha de responsabilidades com as comunidades e diversas instituições (Scott & Goldstein, 2005).

Tanto o policiamento de proximidade como o comunitário são objeto de diversas críticas em termos académicos e ao nível técnico-policial. Um dos aspetos referidos por muitos autores é o facto destes arquétipos se tratarem em muitos casos sobretudo de retórica, de estratégias de *marketing* e de não alterarem os princípios da missão policial (Klockars, 1988; Manning, 1988; Weatheritt, 1988) e a sua *praxis*. Bayley e Shearing abordam a dificuldade de adoção de programas de policiamento comunitário, devido a alguma resistência no seio das organizações; "a maioria dos polícias ainda não está convencido de que é necessário (...).

Muitos casos de menor sucesso dever-se-ão mais a falhas na implementação do que a defeitos do modelo" (Bayley & Shearing, 1996: 605). Os voluntários civis (ou 'parapolícias') que em alguns países desenvolvem a missão de segurança na via pública em parceria com a Polícia, "podem ser encarados como uma ameaça à estabilidade no emprego e às escalas salariais dos polícias (...). Os sindicatos de polícia são cautelosos em relação à introdução dos parapolícias numa escala significativa" (Skolnick & Bayley, 2006: 84).

Vários autores sustentam que o policiamento comunitário "não é uma técnica, não é relações públicas, não é uma estratégia 'macia' contra o crime, não é paternalista, não é uma entidade independente dentro da Polícia, não é cosmética, não é apenas outra designação para trabalho social, não é elitista, não visa favorecer os ricos e poderosos da comunidade, não é uma panaceia, não é uma técnica segura, já que se for adotado de forma deficiente, poderá ter efeitos desastrosos na comunidade" (Trojanowicz, Kappeler, Gaines, Bucqueroux & Sluder, 1998: 22).

Em Portugal o policiamento de proximidade tem sido um conceito recorrentemente utilizado na retórica de diversos responsáveis políticos, mas sem concretização concreta e substancial em termos de definição de políticas públicas de segurança. Por outro lado, esta falta de definição de diretrizes estratégicas tem deixado campo livre, tanto ao nível da PSP como da GNR, para a adoção de projetos sem direção estratégica, sem acompanhamento científico, pouco sustentados e/ou sustentáveis, demasiado centrados nos comandantes policiais locais e, muitas vezes, demasiado dependentes de apoio material de entidades externas (autarquias locais ou outras). Tem também gerado conceções desajustadas que qualificam este modelo de policiamento como uma estratégia que, de alguma forma, poderá desvirtuar o papel das forças policiais, promovendo ações de cariz essencialmente assistencialista, técnicas macias para prevenir o crime. Ora, o policiamento comunitário ou de proximidade não têm que ver com maior ou menor suavidade de técnicas, mas sim com melhor relacionamento com as comunidades, com a articulação das diversas valências policiais, realização de formação e de avaliação periódicas (Elias, 2007: 524-525), fatores hoje primordiais para detetar indícios de radicalização e recrutamento para organizações terroristas ou de criminalidade organizada.

É de referir, também, que existem diversos estereótipos que apontam uma incompatibilidade entre o policiamento de proximidade e a

atuação de unidades musculadas. Nada mais erróneo numa conjuntura sócio-criminógena em que são cada vez mais inegáveis as ligações entre criminalidade de massa, a criminalidade organizada e o terrorismo, facto que exige respostas integradas e transversais, bem como um conhecimento profundo da realidade social, o estabelecimento de parcerias com diversas instituições e atores sociais, a colaboração com lideres locais, de modo a potenciar a recolha de informação criminal relevante, crucial para as atribuições prioritárias das Polícias.

Independentemente das diferenças entre o policiamento comunitário e o de proximidade, estes modelos exigem o redirecionamento do serviço policial, a coprodução de segurança, a mobilização, o compromisso, a qualidade, a produtividade, a proatividade, as parcerias público-público, público-privado.

2.7. Policiamento orientado pelas informações

Os postulados do policiamento orientado pelas informações foram desenvolvidos mais recentemente e de forma sistematizada por Ratcliffe e têm sido operacionalizados sobretudo no Reino Unido e nos Estados Unidos. Para ele, este modelo e filosofia de gestão operacionaliza-se através de um processo de decisão baseado na análise de informação criminal e não criminal que visa reduzir a delinquência e os problemas que afetam a comunidade. A prevenção e solução destes fenómenos são concretizadas através de um mecanismo de gestão e da adoção de estratégias de repressão direcionadas para os delinquentes reincidentes, suspeitos de autoria de crimes violentos ou mais perturbadores dos sentimentos subjetivos de segurança (Ratcliffe, 2008: 6).

Segundo o mesmo autor, verifica-se uma evolução de um policiamento mais reativo que aposta sobretudo na detenção de suspeitos, sem que tal atividade tenha subjacente uma estratégia global, para um policiamento que dá prioridade à análise de informação como componente central do pensamento estratégico. Este policiamento orientado pelas informações requer uma interpretação abrangente de toda a informação recolhida pela Polícia através dos mais diversos meios: vigilâncias, interrogatórios, informadores, análise de padrões criminais, informação sociodemográfica e outros dados de fontes não policiais. Outra questão importante neste modelo é o papel central conferido aos analistas de

informações criminais, os quais passam a estar no cerne do processo de decisão policial.

Esta estratégia também não é isenta de críticas, sendo de referir nomeadamente as seguintes: a utilização de informadores pode criar uma noção de permissividade de comportamentos ilícitos em relação a determinados indivíduos que colaborem com a Polícia e com a justiça; o controlo de dados pessoais é uma questão sensível e deverá ser controlado; a utilização de fontes confidenciais pode ter um impacto negativo na confiança da comunidade; o direcionamento de recursos para determinado grupo ou área geográfica, pode criar a sensação de discriminação e de violação dos direitos, liberdades e garantias dos membros desse grupo; a utilização de meios intrusivos como vigilância eletrónica, operações encobertas e meios sofisticados de análise de perfis de suspeitos pode criar um sentimento de desconfiança e uma noção generalizada de violação da privacidade dos cidadãos por parte da Polícia; este modelo pode ser considerado demasiado discricionário e levantar dúvidas quanto aos mecanismos de controlo externo da atividade policial; em alguns Países a formação em inteligência é centrada essencialmente em departamentos ou unidades especializadas, não sendo alargada a diversos níveis ou áreas da organização; por vezes, este modelo é apresentado como a panaceia para fenómenos criminógenos complexos e tem uma forte componente retórica (Greene, 2014: 172-173).

Um dos aspetos que é apresentado por alguns autores como potencialmente contaminador das perceções em relação às Polícias é o excessivo investimento no combate ao crime organizado, em detrimento de outras formas de criminalidade, tão ou mais perturbadoras da liberdade e segurança. Esta questão acaba por se repercutir na aplicação do Policiamento Orientado pelas Informações na reação a fenómenos criminógenos mais complexos, em detrimento de outros com efeitos mais diretos e tangíveis. Shepytcki defende que "dado que os políticos investiram exclusivamente na 'grande' criminalidade organizada, a cooperação policial transnacional acabou por ficar distorcida. Foram ignoradas não apenas muitas formas de criminalidade organizada, como foi esquecida a criminalidade desorganizada internacional" (Shepytcki, 2005: 3). Bratton citou Maple, um dos arquitetos do sistema CompStat, ao referir que "não estou preocupado com a criminalidade organizada; estou preocupado com a criminalidade desorganizada" (Bratton, 2006: 3).

As vantagens do Policiamento Orientado pelas Informações consistem nomeadamente no seguinte: o estabelecimento de uma visão

holística acerca da criminalidade (incluindo o terrorismo e as diversas tipologias de crime organizado, cibercriminalidade, as diferentes formas de extremismo político); as bases de dados tornam-se mais interligadas e enciclopédicas, englobando dados criminais e não criminais; a utilização de informação não criminal pode conferir um foco mais alargado à avaliação das ameaças e à criminalidade, permitindo aos comandantes policiais uma gestão de risco de melhor qualidade, bem como uma perceção sobre as causas da insegurança pública; o trabalho conjunto entre patrulheiros, analistas, investigadores criminais, comandantes policiais, oficiais dos serviços de informações, diversas entidades parceiras, cidadãos, pode ser muito importante para a contextualização de determinados fenómenos criminógenos; a formação de analistas, supervisores, comandantes e polícias que efetuam serviço operacional numa componente mais reativa ou no policiamento comunitário é crucial para o sucesso (Braga, 2014: 115-116).

Existe alguma controvérsia sobre se o Policiamento Orientado pelas Informações constitui um verdadeiro modelo, uma estratégia ou uma técnica. Na verdade, essa questão depende em grande medida da forma como é adotado. Pode ser uma filosofia ou modelo estratégico implementado em toda a organização ou, essencialmente, uma técnica de recolha e tratamento de informação de forma sistemática, com vista a reduzir a criminalidade grave. Muitas Polícias não têm um plano estratégico e baseiam a sua ação essencialmente numa vertente reativa, casuística e normativa. O Policiamento Orientado pelas Informações implica uma mudança organizacional e cultural e terá tanto mais sucesso se se verificar um equilíbrio entre o policiamento comunitário, uma estratégia orientada para a resolução de problemas, assim como a recolha e análise sistemática de informação criminal para a redução do crime.

3. Prevenção e repressão do terrorismo

A ameaça terrorista é hoje uma das questões que mais tem influenciado as políticas públicas, as estratégias de segurança interna e os modelos de policiamento, atendendo ao impacto na liberdade, segurança e justiça, nos direitos fundamentais e na qualidade de vida nas chamadas sociedades ocidentais.

Com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque e Washington, nos Estados Unidos, o mundo despertou para um

novo tipo de terrorismo global. Os atentados de 2004, em Madrid, reiterados em Londres, França, Bruxelas, Barcelona, entre muitos outros, reforçaram a ideia de que essa ameaça que se traduz numa forma de violência indiscriminada irá perdurar e instalar-se no mundo ocidental. O agente da ameaça poder-se-á tratar de um ator radicalizado em solo de um país ocidental ou mesmo de um militante com passagem por palcos de conflito (Jihad Sírio-Iraquiana, no Afeganistão, na Líbia, entre outros), que age de forma autónoma e se enquadra no perfil de um ator inteligente, criativo, flexível e adaptável, que decide as circunstâncias temporais, modais e formais na execução do ato.

Os atentados são praticados ou por lobos solitários ou por ações coordenadas entre vários agentes terroristas, em diferentes locais, dirigidos, essencialmente a *soft targets*[42], os quais por meio da utilização de viaturas, facas, armas de fogo e/ou explosivos atingem direta ou indiretamente alvos de grande concentração de pessoas, com o objetivo de provocar um elevado número de vítimas. Os *modi operandi* utilizados são mutáveis, os alvos escolhidos são diversificados, nomeadamente, os que apresentam grande circulação de pessoas e ausência de medidas de segurança específicas (praças e ruas comerciais, artérias junto a monumentos, zonas turísticas, interfaces de transportes públicos, rede de metropolitano, aeroportos, zonas de diversão noturna, entre outros), os autores caraterizam-se pelo pragmatismo, pela capacidade de exploração de vulnerabilidades e da melhor oportunidade para o cometimento do ato.

Tendo em conta que as arquiteturas de segurança interna são distintas, um dos aspetos que se tem debatido em diversos Estados traduz-se em analisar qual o papel das Polícias de âmbito regional ou local e sobre a sua interconexão com as entidades nacionais e internacionais na prevenção e combate às ameaças transnacionais (Willis, 2014: 22). Esta questão coloca-se com muita acuidade em Estados federais, com regiões autónomas ou com uma administração fortemente des-

[42] Na academia não existe um consenso em relação a uma definição de *soft target*, sendo considerado por alguns autores que se trata de alvos relativamente não protegidos e como tal vulneráveis a ataques terroristas, acessíveis normalmente ao público e onde confluí um número elevado de indivíduos (Martin, 2016). Na sua generalidade, estes alvos não possuem medidas de segurança preventivas ou mitigadoras do risco, tornando-se desta forma acessíveis a atores hostis, com intenção e capacidade para a perpetração de ações terroristas.

centralizada[43]. Veja-se o caso dos atentados de Barcelona em 2017 e os conflitos de competências entre a Polícia Nacional, Guardia Civil e os Moços de Esquadra. Mas naqueles com um sistema de governação centralizado os problemas de coordenação, em geral, não são menores.

Em Portugal, que tem um modelo de polícia pluralista e centralizado, esta cooperação, coordenação e troca de informações entre as Forças e Serviços de Segurança, os serviços de informações, as Forças Armadas, a proteção civil, a emergência médica, as polícias municipais, os serviços alfandegários, as empresas de segurança privada, entre muitos outros, para a prevenção da criminalidade e do terrorismo em concreto, é a chave para detetar eventuais atos preparatórios ou para desmantelar hipotéticas células ou grupos subversivos. Porém, atendendo à grande diversidade de Forças e Serviços de Segurança a tarefa afigura-se complexa, verificando-se ainda muitas sobreposições, redundâncias e antagonismos institucionais.

É certo que independentemente da natureza nacional, regional ou local da organização policial, o que parece ser relevante é o quadro legal, o conhecimento que cada uma das entidades tem da realidade sociocriminógena da comunidade, bem como a sua capacidade de avaliação das ameaças, da sua gravidade e potencial disruptivo. Para tanto, terão que ser mantidos os laços, os contactos, os protocolos de colaboração formais e informais, de modo a permitir à Polícia sentir o pulsar dos problemas e detetar os sinais precoces.

Desde o último quartel do século XX, os Estados tiveram de investir com maior acuidade na luta contra o tráfico de droga, pelo que esta área se constituiu como um laboratório em vários países em termos de criação de *task forces*, centros de comunicações, equipas e meios de vigilância conjunta, entre diversas Polícias ou departamentos policiais, justiça, alfândegas, forças armadas e serviços de informações.

Após os atentados em 11 de setembro de 2001, foi feito um avultado investimento em centros de operações conjuntos (*fusion centres*), por exemplo entre as forças policiais, justiça, informações, com ligações a muitas entidades públicas e privadas e incluindo a criação de linhas de atendimento ou de emergência para colher informações dos cidadãos

[43] Por exemplo: a missão das Polícias estaduais e locais nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, o papel das polícias autonómicas em Espanha, das Polícias estaduais na Alemanha e muitos outros casos, face às Polícias federais ou nacionais.

sobre atividades suspeitas. Nos Estados Unidos, existiam em 2010 mais de 72 centros de fusão – um em cada Estado e 22 nas principais áreas urbanas norte-americanas. Alguns focavam-se no fundamentalismo islâmico, outros na extrema-direita e outros colocando o foco no narcotráfico ao longo da fronteira com o México (Rittgers, 2011).

No entanto, coloca-se hoje o problema de análise de grandes quantidades de dados na posse das Polícias e dos serviços de informações, o estabelecimento de graus de prioridade, de pertinência e de fiabilidade, tendo em vista a deteção de indícios de financiamento, de radicalização e de recrutamento ou de atos preparatórios para o cometimento de atentados (Brodeur, 2011). O desafio consiste em saber quais dos nódulos das redes são mais importantes, quais são os que se relacionam entre si e quais as implicações de tais associações. Mesmo com as novas técnicas de *data mining* é ainda uma questão por resolver como a Polícia consegue integrar informação de diversas fontes para fazer face ao terrorismo (Greene, 2011: 224).

Neste contexto, existe hoje uma crescente noção entre as Forças de Segurança e os serviços de informações de que o terrorismo tem ligações estreitas a uma grande diversidade de condutas criminais, como sejam a falsificação de documentos, contrabando de tabaco, tráfico de estupefacientes, prostituição, furtos de identidade e outras burlas, bem como diversas formas de criminalidade de massa, quer para efeitos de financiamento das atividades terroristas, quer para a sua própria subsistência. Muitas vezes, a investigação desta criminalidade comum pode ser crucial para a recolha de prova, por exemplo através da apreensão de computadores, telemóveis, nos veículos e residências, através da prova de atividades de financiamento, de logística e de apoio, através de análise de padrões criminais e de *modi operandi*.

A aposta nas *novas* tecnologias, embora instrumental, é muito importante no apoio à missão das Forças e Serviços de Segurança. Os sistemas de videovigilância em locais públicos, o recurso a drones para vigilância de locais públicos ou para apoio de operações policiais, a utilização de *software* para análise de padrões criminais, de *software* para reconhecimento de dados biométricos, de *big data*, de *data mining*, de inteligência artificial, de robótica são caminhos do presente e do futuro que se debatem com a necessidade de "equilíbrio entre a preservação dos direitos e liberdades dos cidadãos em democracia (...), garantir uma sociedade segura e a respetiva expansão dos poderes estatais na vigilância e segurança" (Duque, 2016: 146).

Outra das tendências que está diretamente relacionada com a prevenção e combate ao terrorismo tem sido a crescente militarização de uma parte significativa das Polícias nos Estados Unidos e Europa, incluindo o próprio Reino Unido[44]. Quando falamos em militarização, não nos referimos propriamente à mudança de estatuto civil para militar das forças policiais, mas à adoção de técnicas e táticas de *hard policing*, mais musculadas e reativas, bem como a aposta em armamento e equipamento mais ostensivos (veículos blindados, metralhadoras, coletes balísticos e capacetes, drones, helicópteros e outros). Muitos autores, manifestam a sua preocupação devido à designada "Guerra Contra o Terror" estar a contribuir para que diversas Polícias federais, estaduais e mesmo locais nos Estados Unidos "estejam a substituir os programas de policiamento comunitário por modelos *de linha dura* tradicionais que dão prioridade à hierarquia em detrimento da autonomia, às regras e normas em substituição de algum grau de discricionariedade na decisão e ação policial" (Murray, 2005; Greene, 2011; Mijares & Jamieson, 2011). Esta estratégia é visível mesmo ao nível dos postos/categorias militares que têm vindo paulatinamente a ser adotados em muitos dos mais de 17.000 departamentos policiais norte-americanos (Forst, 2014: 632), bem como quanto ao tipo de uniforme adotado (muitas vezes camuflado em ambiente urbano), linguagem técnica de origem castrense (exemplo: "teatro de operações", "inimigo", "combate", "guerra", entre outros) e retórica de comunicação com o público. Parte-se do pressuposto que a musculação da resposta aumenta a eficácia e aposta-se nos sentimentos subjetivos de segurança, com um investimento no aparato de meios, sobrevalorizando uma suposta eficácia, mesmo que em detrimento da eficiência.

Skolnick e Fyfe sustentam que "considerar os polícias iguais a soldados empenhados numa guerra contra o crime não só dispersa a sua atenção de estratégias mais efetivas para o controlo da delinquência, mas transforma-se também numa causa para a violência policial e para

[44] Uma outra tendência em termos internacionais, que não aprofundaremos, consiste na *civilinização* das Forças Armadas, ou seja, a atribuição de missões aos militares na segurança interna (vigilância na via pública, por exemplo), proteção civil (apoio ao combate aos fogos ou em situações de catástrofe, por exemplo), cibersegurança/ciberdefesa (em alguns países não existe divisão entre estes dois conceitos). Acaba por ser uma evolução do conceito CIMIC que era essencialmente cooperação e relações com as autoridades civis, na medida em que atualmente se trata da atribuição por via legal de competências em áreas que tradicionalmente não eram do foro das Forças Armadas.

a violação dos direitos dos cidadãos" (Skolnick & Fyfe, 1993: 115). A disciplina, liderança, a hierarquia e o planeamento estratégico são muito importantes nas organizações policiais. E, igualmente relevantes, são a análise de informações e de problemas sociais, a criatividade, algum grau de autonomia, a proporcionalidade, a adequação das respostas e as parcerias. A organização das Forças Policiais é herdeira da das Forças Armadas. Todavia, evoluiu, tendo em consideração a intensidade e complexidade da operação policial no quotidiano e o facto das Polícias estarem ao serviço dos cidadãos e terem a sua atividade continuamente escrutinada. As Polícias para serem profissionais, eficazes e eficientes não precisam de ter uma organização militar ou paramilitar, sendo muitas vezes, essa natureza inibidora de flexibilidade, de inovação e de prestação de contas. O combate ao terrorismo tem que ser musculado, mas tem acima de tudo de ser feito com recurso à capacidade analítica e de investigação criminal, à inteligência, à tecnologia e aos sistemas de informação, com dissimulação de meios, com o conhecimento dos problemas socio-criminais e inserção nas comunidades.

O relacionamento e colaboração entre a Polícia e os cidadãos, bem como com uma miríade de entidades públicas e privadas são, entre outras, condições essenciais para conseguir manter parcerias sustentadas e sustentáveis com os líderes das comunidades islâmicas, com associações e membros das comunidades de imigrantes de países muçulmanos com famílias de segunda e terceira gerações, de forma a prevenir a marginalização, a radicalização e o extremismo político-religioso. A construção de pontes com as comunidades islâmicas que vivem e trabalham nas sociedades ocidentais é extremamente importante para desencorajar jovens (muitas vezes, cidadãos de pleno direito dos países que acolheram os seus avós ou pais) de enveredarem pelo caminho do fundamentalismo e do terrorismo (Forst, 2014: 634), assim como para obter informações sobre a realidade criminal em áreas residenciais desfavorecidas em termos socioeconómicos. A atualização e inovação, "forças equipadas e treinadas poderão evitar o excesso de segurança em detrimento das liberdades individuais e também contribuir para a prevenção eficaz da radicalização" (Duque, 2016: 147).

O equilíbrio e compatibilização de uma estratégia de policiamento comunitário, com uma aposta sistemática na inteligência policial e na musculação da resposta onde e quando necessário, a firmeza, eficácia e eficiência em respeito pelos direitos fundamentais, serão a estratégia

mais adequada para fazer face a um terrorismo que concilia, cada vez mais, uma dimensão transnacional e local, a complexidade e o caráter instrumental, as táticas camaleónicas e a ostensividade.

A diplomacia, os serviços de informações, as forças de segurança e as forças armadas deverão trabalhar em conjunto para fazer face ao terrorismo em todas as suas dimensões.

4. Policiamento Preditivo

O policiamento preditivo consubstancia-se "na aplicação de técnicas analíticas – particularmente técnicas quantitativas – para identificar alvos prováveis para a intervenção da Polícia e prevenir o crime ou resolver crimes passados, fazendo previsões estatísticas" (Perry et *al*, 2013). O Policiamento preditivo consiste no uso de dados históricos para criar uma previsão espácio-temporal de áreas de criminalidade ou pontos críticos que servem de base para as decisões de alocação de recursos policiais com a expectativa de que o patrulhamento nos locais e horas identificados irá impedir ou detetar atividades criminosas. Preconiza um mecanismo de vigilância adequado, um sistema analítico eficaz, a tomada de decisão ajustada e a flexibilidade operacional (Haberman & Rafcliffe, 2012).

Nesse sentido, têm surgido diferentes sistemas de apoio à decisão, normalmente, sustentados na informática e em algoritmos matemáticos. Um dos primeiros a ser desenvolvido e difundido de forma massiva pelo FBI (*Federal Bureau of Investigation*), desde 1985 nos Estados Unidos, foi o VICAP (*Violent Criminal Apprehension Program*), sustentado nas teorias de Ressler (1986) e de Douglas (1992), as quais foram publicadas no Manual de Classificação Criminal em 1992. Este sistema compila informação de casos nos Estados Unidos de violência sexual, homicídios, raptos, pessoas desaparecidas e pessoas não identificadas, comparando *modus operandi*, armas, viaturas, suspeitos, entre outros, estabelecendo correlações e procurando identificar padrões e a "assinatura" dos criminosos, tendo-se constituído como uma ferramenta tecnológica com algum grau de eficácia.

O *ViCLAS* (*Violent Crime Linkage Analysis System*) foi criado pela *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) em 1991 no Canadá e exportado para a Nova Zelândia, Alemanha, Bélgica, Grã-Bretanha, Irlanda,

Holanda, Áustria e França. Trata-se de uma base de dados nacional para rastreamento de criminosos violentos e sobre as infrações por ele cometidas. É sistema que visa estabelecer a ligação entre casos através da análise de vitimologia, descrição do agressor / suspeito, *modus operandi,* vestígios e dados comportamentais.

O sistema *COPLINK* (Chen et *al.,* 2003) foi desenvolvido pela IBM, pela Universidade do Arizona e aplicado pela primeira vez no Departamento de Polícia de Tucson. É uma ferramenta de procura de informações relevantes que auxiliem a investigação e resolução de crimes em bases de dados, como as das chamadas de emergência (sistema 911), ficheiros policiais e outros.

O sistema *Interactive Offender Profiling System* (Canter & Youngs, 2008) visa apoiar a investigação criminal, procurando identificar delinquentes que cometeram crimes semelhantes entre si, identificar a área provável da residência dos suspeitos em função do local onde foram cometidos os crimes, procurar suspeitos conhecidos na mesma área geográfica, cruzar o *modus operandi* com o local onde são cometidos os ilícitos, ligar os suspeitos conhecidos e *modus operandi* com os crimes por resolver. Faz a ligação entre o comportamento dos criminosos, a geografia do crime e aspetos sociais e situacionais.

O *CRUSH* (*Criminal Reduction Utilizing Statistical History*) é um sistema preditivo da criminalidade que utiliza o SPSS para analisar informação de diferentes bases de dados de diferentes Polícias para mapear o crime e em concreto os pontos quentes, para detetar padrões e tendências na atividade criminal. Foi desenvolvido pelo Departamento de Polícia de Memphis e pelo Departamento de Criminologia da Universidade de Memphis.

O sistema *Homicide Investigation Tracking System* (HITS) é uma aplicação desenvolvida no Estado de Washington que permite correlacionar dados sobre suspeitos, *modus operandi,* armas relacionadas com homicídios e violações, com vista a detetar suspeitos, séries de crimes e vítimas desaparecidas.

O desenvolvimento nas Polícias de análises verdadeiramente prospetivas, enquanto atividade de relevância estratégica, ainda é uma prática pouco consolidada, confrontando-se com uma orientação interna e com expetativas externas, que forçam a tendência natural para um foco naquilo que é mais imediato, ou seja, para as dinâmicas e problemas operacionais (Carvalho, 2015: 54).

A aposta na tecnologia através da extensão das redes de informação disponíveis e o desenvolvimento do policiamento preditivo pelas Polícias e serviços de inteligência, têm sido elementos centrais do presente. O *data mining* e a pretensão de conhecer o comportamento futuro dos suspeitos da prática de crimes, tem levado à desmultiplicação de projetos que envolvem bases de dados interconectadas e o sonho de predição dos crimes antes de acontecerem. Tem induzido assim a vontade nas multinacionais de criar um "complexo industrial policial" que explore ferramentas de vigilância já adotadas noutros locais (bancos, finanças, segurança social, autarquias, escolas) e outras inovações tecnológicas. Além do SIS e do Eurodac, após 2004, foram desenvolvidos vários projetos como o SIS II, VIS, Eurosur, EU-PNR (Bigo, 2017: 122).

O policiamento preditivo é, todavia, um meio, não um fim em si mesmo. Não é um modelo de policiamento, daí considerarmos que existe um equívoco na sua designação. Consiste, sobretudo, num conjunto de técnicas analíticas instrumentais, essenciais para o planeamento, mas que devem ser complementadas com o relacionamento com as comunidades. O fator tecnológico não pode substituir o contacto com as pessoas e a análise das causas sociais para os problemas.

Apesar da adoção em diversos países de *software* preditivos como PredPol, Risk Terrain Modelling, HunchLab, PreMap, PRECOBS, Crime Anticipation System e Azevea, existem vários obstáculos em relação ao policiamento preditivo e estes incluem uma fraca precisão preditiva, limitações quanto ao escopo de crimes que podem ser previstos, custos elevados do *software* de policiamento preditivo, inserção incompleta de dados e a natureza tendenciosa de algumas aplicações de *software* preditivo. Apesar destes desafios, há um consenso entre muitos autores quanto à importância dos algoritmos preditivos na missão (presente e futura) das Polícias (Mugari & Obioha, 2021).

A inteligência artificial e, em particular, os algoritmos podem ser contaminados por vieses (Miller, 2019: 2019) e estereótipos dos criadores e das equipas científicas que gerem estes sistemas, resultando assim um impacto negativo nos direitos dos cidadãos, em particular nos direitos de privacidade e na proteção de dados (Noble, 2018: 24). As grandes quantidades de dados (*big data*) apresentam-se com uma fachada de exatidão, de rigor matemático e de análise sistémica (Sanders & Scheptycki, 2017). Os avanços nas tecnologias emergentes levantam questões nos planos ético, deontológico, de proteção dos direitos fundamentais,

de respeito pela legalidade, assim como a reprodução sistemática de preconceitos (Hunkenshroer & Luetger, 2022).

Conclusões

As sociedades humanas no século XXI atingiram um grau de complexidade e de interligação impressionante. As organizações policiais viram-se nesse sentido obrigadas a adaptar-se às mudanças políticas, sociais, económicas e culturais que atravessaram gerações, ao ponto de os polícias serem, por vezes, atores ativos na operacionalização de diferentes modelos de policiamento ao longo da sua carreira policial.

Desde os modelos de policiamento tradicionais, passando pelos modelos de policiamento comunitários e proximais até aos orientados pelas informações e apoiados na tecnologia e nos sistemas de informação, a evolução tem sido avassaladora.

As ameaças e riscos contemporâneos exigem um equilíbrio entre a cientificidade do policiamento e a experiência prática, entre a análise da criminalidade e a colocação de recursos operacionais no terreno, entre o investimento na componente TECHINT – sistemas preditivos da criminalidade – e a HUMINT – privilegiando a recolha de informações através do contacto com fontes humanas – entre as parcerias com os cidadãos e a musculação da resposta onde e quando necessário, entre a segurança pública e a segurança privada.

A mudança política só ocorre de duas formas. A primeira é incremental, gerando-se ao longo do tempo sem roturas substanciais. Essa carece de um governo forte com estabilidade que consiga garantir o domínio das instituições e uma evolução progressiva das políticas. A outra é o processo de reforma que implica um choque ou rotura que obrigue a uma reestruturação do modelo de segurança interna e que, habitualmente, surge de um acontecimento crítico (evento focalizador) que proporciona uma oportunidade de mudança rápida e desequilibra o poder, capacitando o 'governo' a agir. Em Portugal existe uma política incremental de manutenção de um modelo de segurança interna fraturado/atomizado que, ora beneficia umas forças de segurança, ora beneficia outras.

Não existem políticas públicas de segurança, modelos de polícia e modelos de policiamento perfeitos, universalmente aceites e isentos de problemas na fase de implementação. Todavia, no que diz respeito aos modelos de policiamento, consideramos que os modelos de policiamento

de proximidade, de policiamento de pontos quentes e de policiamento orientado pelas informações se afastam tendencialmente dos arquétipos mais reativos e casuísticos, podendo, se bem aplicados, obter um melhor efeito no médio e longo prazo.

Cabe aos Estados e às Polícias avaliarem em permanência a evolução dos fenómenos criminógenos e das incivilidades, procurando em conjunto com a academia e com a sociedade civil, as respostas estratégicas, operacionais e táticas que se mostrem mais adequadas à resolução dos problemas encontrados. Só com o apoio e inter-relação permanente entre as Forças de Segurança, as entidades públicas e privadas e as comunidades locais é que se poderão desenvolver projetos holísticos e resultados tangíveis.

O debate académico, o espaço mediático e a agenda política continuam a analisar os fenómenos da criminalidade e da violência (em particular o terrorismo) e, ao mesmo tempo, a reagir e a adaptar-se às suas manifestações. No futuro, será importante que a resposta seja baseada na prevenção e em políticas e estratégias alicerçadas no conhecimento científico e multidisciplinar, na cooperação permanente e em parcerias. Mas na era digital, as tecnologias emergentes, em particular a inteligência artificial, comportam desafios complexos para as sociedades democráticas devido aos possíveis vieses que os algoritmos poderão implicar em direitos, liberdades e garantias.

Bibliografia

Barnes, Ian & Eagle, Tania (2007). *The Role of Community Engagement in Neighborhood Policing.* In Policing: A Journal of Policy and Practice 1(2): 161-171.

Bayley, David H. Bayley & Shearing Clifford D. (1996). *The Future of Policing*. In Law & Society Review. Vol. 30, No. 3, pp. 585-606

Bayley, David (1994). *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.

Bigo, Didier, *Future of Policing: Policing the future? Lessons from the past to understand the present.* In European Police Science and Research Bulletin. Police Science and Police Practice in Europe. Special Conference. Edition number 2. Budapest: CEPOL.

Braga, Anthony A. (2014). *Problem-Oriented Policing.* In The Oxford Handbook of Police and Policing (ed. Reisig, Michael D. & Kane, Robert J. New York: Oxford University Press.

Braga, Anthony A. & Weisburd, David L. (2006). *Problem-Oriented Policing: the Disconnect Between Principles and Practice.* In Police Innovation: Contrasting Perspectives, edited by

Braga Anthony A. & Weisburd, David L. New York: Cambridge University Press. Pp. 133-154.

Bratton, William (2006). *Research: A Practitioner's Perspective, from the Streets.* In Western Criminology Review 7(3), pp.z 1–6.

Bratton, William (1998). *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. New York: Random House.

Brodeur, Jean-Paul (2011). *The Police Web*. Oxford: Oxford University Press.

Bottoms, Anthony E. (2007). *Place, Space, Crime and Disorder*. In The Oxford Handbook of Criminology, ed. Mike Maguire, Rod Morgan & Robert Reiner, 528-574. Oxford: Oxford University Press.

Canter, David & Youngs, Donna (2008). *Geographical Offender Profiling: Applications and Opportunities*. London: Routledge.

Carvalho, João Ricardo Dias de Sousa (2015). *Prospetiva e Intelligence Policial. Estudo da Utilidade da Geração de Cenários*. Dissertação de mestrado não publicada. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Chappell, Duncan, Robert Gordon et Rhonda Moore (1982). *L'enquête criminelle, revue de documents choisis et bibliographie.* Ottawa: Ministère du Solliciteur Général du Canada, Division de la recherche.

Chen, Hsinchun; Zeng, Daniel; Atabakhsh, Homa; Wyzga, Wojciech; Schroeder, Jennifer (2003). *CopLink: Managing Law Enforcement Data And Knowledge.* Communication of the ACM 46(1): 28-34.

Clarke, Ronald V. (1998). *Defining Police Strategies: Problem Solving. Problem Oriented--Policing and Community-Oriented Policing*. In Problem-Oriented Policing: Crime--Specific Problems, Critical Issues and Making POP Work, ed. O'Connor, Tara & Grant, Anna C., Washington DC: Police Research Executive Forum, pp. 315-330.

Clarke, Ronald V. & Cornish, Derrick (1986). *The Reasoning Criminal.* New York: Springer-Verlag.

Cohen, Lawrence & Felson, Marcus (1979). *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach.* In American Sociological Review. Vol. 44, No. 4 (Aug., 1979), pp. 588-608.

Cordner, Gary (2014). *Community Policing.* In The Oxford Handbook of Police and Policing. Edited by Michael Reisig and Robert J. Kane. New York: Oxford University Press.

Dantzker (1997). *Contemporary Policing: Personnel, Issues, And Trends.* Woburn: Butterworth-Heinemann

Douglas, J. E., Burgess, A. W., Burgess, A. G., & Ressler, R. K. (1992). *Crime Classification Manual.* Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons.

Duque, Raquel (2016). *Terrorismo: um Olhar sobre a Evolução e as Particularidades*. In Segurança Contemporânea. Ed. Raquel Duque, Diogo Noivo e Teresa de Almeida e Silva. Lisboa: Lidel Edições Técnicas.

Eck, John E. (2006). *Science, Values and Problem-Oriented Policing: why Problem--Oriented Policing?.* In *Police Innovation: Contrasting Perspectives*, ed. Weisburd, David & Braga, Anthony A. New York: Cambridge University Press, pp. 117-132.

Eck, John E. & Spelman, William (1987). *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington DC: National Institute of Justice.

Elias, Luís (2007). *Policiamento de Proximidade. Princípios e Fundamentos para a Implementação de Estratégias de Prevenção Criminal*. In Estudos de Homenagem

ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro. Coimbra: Edições Almedina, pp. 465-536.

Felson, Marcus (2002). *Crime in Everyday Life.* 3d Edition. Thousand Oaks, CA: Sage.

Forst, Brian (2014). *Local Police and the "War" on Terrorism.* In The Oxford Handbook of Police and Policing. Edited Reisig, Michael D. & Kane, Robert. New York: Oxford University Press, pp. 623-642.

Goldstein, Herman (1979). *Improving Policing: A Problem-Oriented Approach*. In Crime and Delinquency 25, pp. 236-258.

Goldstein, Herman (1990). *Problem-Oriented Policing*. Philadelphia, PA: Temple University Press.

Gomes, Paulo Valente (2001). *Modelos de Policiamento*. In Polícia Portuguesa, separata da revista nº 128 (Mar-Abr.), pp. 1-27.

Gottfredson, Michael & Hirschi, Travis (1990). *A General Theory of Crime* (Stanford, CA: Stanford University Press).

Gould, John B. & Mastrofski, Stephen D. (2004). *Suspect Searches: Assessing Police Behavior under the US Constitution.* In Criminology and Public Policy 3 (3): 315-362.

Greene, Jack R. (2014). *Zero Tolerance and Policing.* In The Oxford Handbook of Police and Policing. Edited Reisig, Michael D. & Kane, Robert. New York: Oxford University Press, pp. 172-196.

Greene, Jack R. (2011). *Community Policing and Terrorism: problems and prospects for local community security*. In B. Forst & J.R. Greene (eds). Criminologists on terrorism and homeland security. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 208-244.

Greenwood, Peter W. et Joan Petersilia (1976). *The Criminal Investigation Process*. Washington (DC): Law Enforcement Assistance Administration.

Haberman, C. P., & J. H. Ratcliffe. (2012). *The Predictive Policing Challenges of Near Repeat Armed Street Robberies.* In Policing: A Journal of Policy and Practice 6 (2), 151-166.

Innes, Martin (2004). *Signal Crimes and Signal Disorder: Notes on Deviance as Communicative Action.* In *British Journal of Sociology* 55 (3): 335-355.

Henry, Vincent E. (2002). *The COMPSTAT Paradigm: Management Accountability in Policing Business and the Public Sector.* New York: Looseleaf Law Publications.

Hunkenschroer & Luetge, C. (2022). *Ethics of AI-Enabled Recruiting and Selection: A Review and Research Agenda.* Journal of Business Ethics, volume 178, pp. 977–1007.

Kelling, George L. (1988). *Police and Communities: The Quiet Revolution, Perspectives on Policing*, Washington (DC), US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of justice, no 1.

Kelling, George L. & Bratton, William (2006). *Policing Terrorism*. In Civic Bulletin n. 43. New York: Manhattan Institute for Policy Research.

Kelling, George L. & Bratton, William (1998). *Declining Crime Rates: Insiders' Views of the New York City Story.* In Journal of Criminal Law and Criminology 88 (4), pp. 1217-1232.

Kelling, George L. & Coles, Katherine M. (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. New York: Free Press.

Kelling, George L. & Moore, Mark (1988). *The Evolving Strategy of Policing*. In Perspectives of Policing No. 5. Program in Criminal Justice Policy and Management,

John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Washington DC.: US Department of Justice.

Martin, R. H., Soft Targets are Easy Terror Targets: Increased Frequency of Attacks, Practical Preparation and Prevention. Forensic Research & Criminology International Journal, 2016 pp. 1-7.

Kelling, George L. & Sousa, William J. (2001). *Do Police Matter? An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms*. New York: Manhattan Institute Center for Civic Innovation.

Kersten, Joachim (2000). *General Report and Recommendations. Police Powers and Accountability in a Democratic Society. Reports presented to the 12th Criminological Colloquim.* In Criminological Research. Volume XXXIII. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Kerstész, Imre & Szikinger, István (2000). *Changing Patterns of Culture and its Organization of the Police in a Society of Tansition. Case Study: Hungary* In European Journal on Criminal Policy and Research, September, Volume 8, Issue 3, pp 271–300.

Klockars, Carl B. (1988). *The Rhetoric of Community Policing.* In Community Policing: Rhetoric or Reality, edited by Jack R. Greene & and Stephen Mastrofski. New York: Praeger, pp. 239-258.

Laub, John H. & Sampson, Robert J. (2003). *Shared Beginnings, Divergent Lives: Delinquent Boys to Age 70*. Cambridge: Harvard University Press.

Manning, Peter K. (1988). *Community Poling as a Drama of Control.* In Community Policing: Rhetoric or Reality, edited by Jack R. Greene & and Stephen Mastrofski. New York: Praeger, pp. 27-45.

Martin, Richard (2016). *Soft Targets are Easy Terror Targets: Increased Frequency of Attacks, Practical Preparation, and Prevention*. In Forensic Research & Criminology International Journal, 3 (2): 00087. DOI: 10.15406/frcij.2016.03.00087.

Matrofski, Stephen D. (1988). *Community Policing as Reform*. In "Community Policing: Rhetoric or Reality, edited by Jack R. Greene and Stephen D. Matrofski, 47-67. New York: Praeger).

McEwen, T. E., Connors, E., III, & Cohen, M. (1986). *Evaluation of the differential police response field test: Research report.* Washington, DC: National Institute of Justice.

Mijares. Thomas C. & Jamieson, Jay D. (2011). *Soldiers and Spies, Police and Detectives.* In Criminologists on Terrorism and Homeland Security, edited by Brian Forst, Jack Greene & James Lynch. New York: Oxford University Press, pp. 183-207.

Miller, T. (2019). *Explanation in Artificial Intelligence: Insights from the Social Sciences.* Artificial Intelligence, volume 267, February, pp 1-38.

Monjardet, Dominique (1996). *Ce que Fait la Police. Sociologie de la Force Publique*. Paris: Éditions de la Découverte.

Mugari, Ishmael & Obioha, Emeka (2021). *Predictive Policing and Crime Control in The United States of America and Europe: Trends in a Decade of Research and the Future of Predictive Policing.* Social Sciences 10: 234. https://doi.org/10.3390/socsci10060234

Murray, John (2005). *Policing Terrorism: A Threat to Community Policing or Just a Shift in Priorities?* In Police Practice and Research 6 (4), pp. 347-361.

Noble, Safyia (2018). *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism.* New York, New York University Press.

Normandeau, André (dir.) (1998). *Une Police Profissionnelle de Type Communautaire.* Montréal: Éditions du Méridien.

Perry, W. L., B. McInnis, C. C. Price, S. C. Smith, & J. S. Hollywood. (2013). *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*. Washington, DC: Rand Corporation, xiii

Ratcliffe, Jerry H. (2008). *Intelligence-Led Policing.* Devon, UK: Willan.

Reisig, Michael D. (2010). *Community and Prooblem Oriented-Policing.* In Crime and Justice: a Review of Research 39, pp. 1-53.

Reiss, Albert J. Jr. (1992). *Police Organization in the Twentieth Century.* In Modern Policing edited by Michael Tonry and Norval Morris, 51-97. Vol. 15 of Crime and Justice: A Review Research. Chicago: University of Chicago Press.

Ressler, R.; Hanfland, K.; Howlett (1986). *The Violent Criminal Apprehension Program: VICAP: A Progress Report.* In FBI Law Enforcement Bulletin 14.

Rittgers, David (2011). *Abolish the Department of Homeland Security.* Cato Institute Policy Analysis, No. 683, Disponível em: https://ssrn.com/abstract=1961717.

Sanders, C & Sheptycki (2017). *Policing, crime and 'big data'; towards a critique of the moral economy of stochastic governance*. Crime, Law and Social Change volume 68, pp. 1–15

Scott, Michael & Goldstein, Herman (2005). *Shifting and Sharing Resposibility for Public Safety Problems.* Washington DC: Office of Community Oriented Policing Services. Disponível em: http://www.popcenter.org/responses/responsibility/.

Scott, Michael & Clarke, Ronald V. (2000). *A Review of Submission for the Herman Goldstein Excellence in Problem-Oriented Policing*. In Problem Oriented Policing: Crime Specific Problems, Critical Issues and Making Pop Work, vol. 3, ed. By Brito, Corina Sole & Gratto, Eugenia. Washington DC: Police Executive Research Forum, pp. 213-230

Silverman, Eli B. (1999). *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing*. Boston: Northeastern University Press.

Simon, Jonathan (2007). *Governing Through Crime*. New York: Oxford University Press.

Sheptycki, James (2005), *Transnational Policing.* In The Canadian Review of Policing Research. Athabasca, Alta: International Consortium for the Advancement of Academic Publication. Disponível em: http://crpr.icaap.org/index.php/crpr/article/view/31/48.

Skogan, Wesley G. (2009). *Concern about Crime and Confidence in the Police: Reassurance or Accountability?* In *Police Quarterly* 12 (3): 301-318.

Skogan, Wesley G.; Steiner, Lynn; Benitez, Claudia; Bennis, Jason; Borchers, Sarah; DuBois, Jill; Gondocs, Rita; Hartnett, Susan; Kin, So Young & Rosenbaum, Sarah (2004). *Community Policing in Chicago, Year Ten*. Illinois: Criminal Justice Authority. http://www.ipr.northwestern.edu/publications/policing_papers/Yr10--CAPSeval.pdf

Skogan, Wesley G. & Meares, Tracy L. (2004). *"Lawful Policing". Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 593, pp.66-83.

Skogan, Wesley & Hartnett, Susan (1997). *Community Policing. Chicago Style.* Oxford: Oxford University Press.

Skolnick, Jerome & Bayley, David (2006) *Policiamento Comunitário.* São Paulo: Edusp.

Skolnick, Jerome & Fyfe, James (1993). *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force* (New York: The Free Press).

Spelman, William (1988). *Beyond Bean Counting: New Approaches for Managing Crime Data.* Washington DC: Police Executive Research Forum.

Taylor, Ralph (2006). *Incivilities Reduction Policing. Zero Tolerance, and the Retreat from Coproduction: Weak Foundations and Strong Pressures*. In Police Innovations: Contrasting Perspectives, edited by David L. Weisburd and Anthony A. Braga. Cambridge: Cambridge University Press, 200, pp. 98-114.

Tilley N., (2000). *Not Rocket Science? : Problem Solving and Crime Reduction.* London. Home Office.

Trojanowicz, Robert C. & Carter, D. (1988). *The Philosophy and Role of Community Policing*. In National Neighbourhood Foot Patrol Centre, Community Policing Series, No. 13, pp. 1-26.

Trojanowicz Robert C ; Kappeler V.E; Gaines L. K.; Bucqueroux B. & Sluder R. (1998). *Community Policing: A Contemporary Perspective*, Second Edition. Cincinnati: Anderson Publishing.

Trojanowicz, Robert C. & Bucqueroux, Bonnie (1990) *Community Policing: a contemporary perspective*. Cincinnati, OH: Andersen.

Trojanowicz, Robert C. (1986). *Evaluating a Neighborhood Foot Patrol Experiment: the Flint Michigan Projet*. In Community Crime Prevention: Does it Work?, edited by Dennis Roseunbaum, 157-178. Beverly Hills, CA: Sage.

Trojanowicz, Robert C. (1982). *An evaluation of the neighborood food patrol program in Flint, Michigan*. East Lansing: Michigan State University.

Waddington, P. A. J. and Wright, M. (2008) *Police Use of Force, Firearms and Riot Control*. In Newburn, T. (eds.) 'Handbook of Policing', Second Edition, Portland, Oregon: Willan Publishing.

Weatheritt, Molly (1988). *Community Policing: Rhetoric or Reality?* In In Community Policing: Rhetoric or Reality, edited by Jack R. Greene & and Stephen Mastrofski. New York: Praeger, pp. 153-177.

Weisburd, David L. & Braga, Anthony A., *Hot Spots Policing As a Model for Police Innovation.* In *Police Innovation: Constrasting Perspectives*, ed. David L. Weisburd & Anthony A. Braga, 1-23 (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

Weisburd and Neyroud (2011). *Police Science: towards a new paradigm*. Washington, DC: National Institute of Justice.

Weitzer, Ronald (2000). *Radicalized Policing: Residents' Perceptions in Three Neighborhoods.* In Law and Society Review 12, pp. 367-390.

Willis, James J. (2014). *A Recent History of the Police* in The Oxford Handbook of Police and Policing. Edited Reisig, Michael D. & Kane, Robert. New York: Oxford University Press.

Wilson, James Q. & Kelling, George L. (1982). *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*. Atlantic Monthly 249 (March), pp. 29-38.

O POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE E O POLICIAMENTO ORIENTADO PELAS INFORMAÇÕES EM CONTEXTO DE NOVA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA

Introdução

Numa sociedade em rede (Castels, 2002) torna-se fundamental que a Polícia compreenda as interconexões, as inter-relações sociais e as imbricações de uma realidade multicultural e multiétnica em mutação. A Polícia para desenvolver a sua missão com eficácia, terá de possuir um conhecimento mais preciso das especificidades das comunidades e respetivos líderes, dos grupos étnicos, das culturas e das subculturas, dos usos e costumes, dos idiomas e dialetos, das formas de criminalidade, dos *modi operandi*, das novas tecnologias utilizadas para o cometimento de delitos (Hassemer, 1995: 93). Só conhecendo os processos e estruturas de funcionamento, a Polícia, melhor pode lidar com elas e exercer autoridade, controlar a ordem e prestar serviço também. Na evolução do seu conceito, esta passou de exercício da violência legítima, para a prestação de serviços. É por isso que se fala de policiamento de proximidade. A Polícia só se pode aproximar se conhecer, não se vai aproximar do seu inimigo (Agra: 1998: 35). Não se consegue policiar aquilo a que se é demasiado estranho (Robert, 2002: 362). Uma Polícia «fechada no seu castelo» ficará desfasada do contexto sócio-criminal em que se insere, será ultrapassada pelos acontecimentos e prestará um mau serviço.

A instabilidade, imprevisibilidade e assimetria que marcam a atualidade colocam a problemática da segurança no centro da agenda e do debate político nas sociedades modernas (Teixeira, 2006: 5). No mundo pós-11 de setembro de 2001 e face à intensificação das relações sociais de escala mundial (Giddens, 2005: 45), os Estados repensam os sistemas de segurança interna e as Polícias reagindo às exigências cada vez maiores

das democracias contemporâneas, ao questionamento e escrutínio permanente da sua ação e ainda à concorrência movida por empresas de segurança privada de âmbito multinacional e nacional, adotam paradigmas e *slogans* de forma a reagirem à crise e a responderem aos novos desafios: policiamento de proximidade ou comunitário, policiamento orientado para os problemas, policiamento orientado pelas informações, investigação de proximidade, policiamento de bairro, policiamento orientado para a comunidade, entre outros. Estes arquétipos, apesar de terem uma forte componente retórica (Klockars, 2005: 442), destinam-se a gerar dinâmica, vontade de reorganização, adesão e crença no futuro.

Um dos vetores da nova governança da segurança efetiva-se através da adoção de modelos de policiamento de proximidade dinâmicos e multidimensionais, articulados com uma estratégia orientada pelas informações, tendo em vista o estabelecimento de uma relação de confiança e de parceria com a comunidade e a prevenção e repressão dos fenómenos criminais que maior impacto têm no sentimento de insegurança dos cidadãos.

1. O Policiamento de Proximidade enquanto paradigma de mudança

As origens do policiamento comunitário, enquanto filosofia policial, remontam ao século XIX no Reino Unido na *Metropolitan Police of London*. A máxima de Peel, *a polícia é o público e o público é a polícia,* quando em 1829 convenceu o Parlamento Britânico a criar a Polícia Metropolitana na capital, tratou-se de uma inversão dos postulados até então vigentes na organização policial: a Polícia passou a estar ao serviço da comunidade e dos cidadãos e não prioritariamente a servir os interesses do Estado.

Muitos autores afirmam que os princípios de Peel inspiraram as correntes reformistas da década de 60 e 70 do século XX, no sentido de reaproximar os objetivos policiais das necessidades das comunidades. Assim, nos países de raiz anglo-saxónica, na sua maioria com modelos de polícia descentralizados ou com modelos de polícia nacionais, vulgarizou-se a implementação de programas de *community policing* e, sobretudo a partir da década de 90, foram adotados programas de *police de proximité* nos países de influência francófona, de modelo napoleónico e com uma administração mais centralizada.

O modelo descentralizado é caraterístico de Países com uma organização federal, como por exemplo, a Alemanha, a Holanda, assim como o Reino Unido, que têm uma organização policial essencialmente baseada em condados e regiões metropolitanas (ex. *Metropolitan Police of London*).

O modelo nacional é, sobretudo, caraterístico dos países do Norte da Europa (Suécia, Dinamarca, Finlândia, Irlanda), mas também do sul (Grécia), consubstanciando-se na existência de uma única Polícia nacional na dependência do Ministro do Interior ou do Ministro da Justiça (consoante os casos).

O modelo napoleónico, caraterístico dos países do sul da Europa (Itália, França, Espanha e Portugal), constitui uma herança do império Napoleónico, desde o século XIX, consubstanciando-se na existência de duas Polícias: uma de cariz civil e por norma territorialmente responsável pelas principais cidades; outra de cariz militar, responsável pelas zonas rurais e por cidades de menor dimensão. Apesar de tudo, Portugal é um caso atípico, na medida em que está longe de poder ser considerado um sistema dual, mas sim pluralista, atendendo à multiplicidades de forças e serviços de segurança.

Os modelos de polícia napoleónico e nacional são, fundamentalmente, modelos de «*law enforcement*», voltados para a prossecução dos fins do Estado, visando essencialmente aplicar a lei, manter e repor a ordem são acima de tudo consumidores de recursos, dão ordens, ditam as regras do jogo, definem qual é a lei. O modelo descentralizado – caraterístico dos países de raiz anglo-saxónica – tende a ser um facilitador de segurança, um prestador de um serviço de segurança, uma entidade que produz segurança em função das necessidades do cidadão, propende mais para um estilo mobilizador, mediador, tentando criar na sociedade o seu próprio sentido de segurança, criando uma cultura de segurança (Gomes, 2001: 1).

O policiamento comunitário ou de proximidade são filosofias ou estratégias organizacionais que promovem o uso sistemático de parcerias e técnicas de resolução de problemas para fazer face de forma proativa às questões de segurança pública, como a criminalidade, as incivilidades e o sentimento de insegurança (Cordner, 2014: 154).

O policiamento comunitário tem uma dimensão filosófica, uma dimensão estratégica, uma dimensão organizacional e uma dimensão tática (Cordner, 2014: 153-159). O policiamento comunitário é definido

por diversos autores como sendo uma filosofia, a concetualização de uma estratégia ou conjunto de estratégias que visam uma mudança de paradigma do modelo de policiamento profissional, demasiado reativo, não pretendendo ser um programa temporário nem uma atividade especializada. Neste contexto, o policiamento comunitário procura o envolvimento e contributo dos cidadãos para o estabelecimento das políticas e prioridades policiais, a missão policial é encarada como algo complexo e vasto e consubstancia-se num serviço personalizado.

O policiamento comunitário parte do pressuposto que a Polícia é responsável perante a comunidade e que quanto mais as organizações policiais se disponibilizarem para ouvir o público (por ex. através de reuniões formais e informais com os cidadãos, interação através das redes sociais), mais cooperação e apoio conseguem obter. O policiamento comunitário considera que a função policial é abrangente, não se restringindo à manutenção da segurança e ordem pública ou ao combate ao crime. A missão das Polícias tende a apostar na cooperação com os residentes para melhorar a segurança das comunidades. Assim, a título de exemplo, podemos adiantar as seguintes situações: resolver conflitos, ajudar as vítimas, prevenir acidentes, solucionar problemas e combater o medo (Cordner, 2010). A atividade policial é uma função intrinsecamente multifacetada e restringí-la à mera reação e resolução de incidentes é reduzir a sua eficácia e eficiência, na medida em que as pessoas esperam que a Polícia seja capaz de resolver ou tratar de muito mais problemáticas: "sensibilização nas áreas da segurança rodoviária, prevenção da toxicodependência, busca e salvamento e "proteger as vidas daqueles que são mais vulneráveis – jovens, idosos, minorias, pobres, os deficientes, os sem-abrigo" (Trojanowicz & Bucqueroux, 1990).

Para alguns autores, os fatores que conduziram ao modelo comunitário ou proximal de Polícia apontam a restrição da função policial ao combate ao crime, a excessiva confiança no fator tecnológico, o isolamento dos agentes policiais no interior de carros-patrulha em detrimento do contacto com os cidadãos, a preocupação gerada pela violação dos direitos humanos por parte dos polícias e pela alienação social da polícia, e o insucesso na reaproximação da sociedade através de programas de relações públicas (Trojanowicz, 1998: 87).

Como fatores de inovação introduzidos pelos modelos de policiamento comunitário ou de proximidade, na linha da moderna governança, face às conceções tradicionais, salientam-se:

- a aposta na descentralização de competências e na reestruturação organizacional da Polícia, através da responsabilização – *empowerment* – dos diferentes níveis hierárquicos e funcionais e abandono da estrutura militarizada (Monjardet, 1996: 251);
- a procura da excelência, simplificação de estruturas e economia nos circuitos de comunicação (Oliveira, 2006: 41);
- o *outsourcing* ou delegação de responsabilidades para atores privados ou híbridos, a comercialização de serviços por parte das organizações policiais, a diversificação de formas de financiamento em período de restrição orçamental, a troca de informações entre as polícias e serviços privados (Dupont, 2007: 76-77);
- a criação de estruturas ou mecanismos para a inserção e participação dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2000: 32), como reuniões entre a polícia, as autarquias e as associações locais, como o livro de reclamações e caixas de sugestões, inquéritos de satisfação por via eletrónica;
- o alargamento do mandato da Polícia, a qual para além de aplicar a lei, procura intervir para se obter a melhoria dos padrões de vida das pessoas;
- a resolução dos problemas de forma proativa, imediata e no médio-longo prazo, procurando identificar e tratar as causas subjacentes;
- o investimento em programas de apoio aos cidadãos mais vulneráveis e não apenas em contexto criminal;
- o esforço para o recrutamento de mulheres, de minorias e de descentes de imigrantes para a Polícia (Skolnick & Bayley, 1988: 93), com vista a garantir uma melhor abordagem em relação a problemas como a radicalização e recrutamento para o terrorismo, a criminalidade organizada, o lenocínio, a violência doméstica, entre outros;
- o investimento na melhoria das competências dos agentes policiais através de inovação na formação, modificando os métodos de avaliação e da própria acção disciplinar.

Porém, as parcerias acabam por ser, por um lado, uma estratégia inter-organizacional, que se opõe, de certa forma, aos princípios managerialistas que se centram no interior da própria organização (Rhodes,

1996: 652-667). Por outro lado, na atividade policial nem tudo é suscetível de ser mensurável (Oliveira, 2006: 44), podendo a cultura da definição desenfreada de objetivos colidir com os princípios da proporcionalidade e da legalidade. Outro constrangimento que opõe o modelo gestionário ao policiamento de proximidade consiste na subalternização do cidadão em detrimento do cliente (Mozzicafredo, 2000: 28), como se a relação entre a Polícia e o público tivesse uma natureza comercial e a segurança fosse um mero produto e não um direito fundamental. Assim, para fazer face às contradições das reformas managerialistas é defendida por alguns autores a tese de necessidade de definição de critérios de desempenho e no diálogo permanente entre os prestadores de serviço e o público (Crawford, 1998: 82), de forma às Polícias se adaptarem com maior flexibilidade às mudanças e necessidades sociais.

Em Portugal, o policiamento de proximidade tem sido um conceito recorrentemente utilizado no discurso público, mas persiste a sua falta de incorporação efetiva nas políticas públicas de segurança. O que temos tido são "reformas essencialmente de natureza micro, descontínuas e normativas" (Oliveira, 2006: 310), bem como um conjunto de programas de prevenção, dirigidos a determinados grupos específicos concebidos e implementados nos gabinetes ministeriais. A escassez de diretrizes estratégicas neste âmbito tem deixado campo livre ao nível das forças de segurança para a adoção de projetos pouco sustentados e/ou sustentáveis, demasiado centrados nos comandantes policiais locais e, muitas vezes, dependentes do apoio material de entidades externas (autarquias locais ou outras).

Esta conjuntura tem também gerado conceções, na nossa opinião, desajustadas, por parte de correntes mais tradicionalistas – defensoras de modelos essencialmente de *law enforcement* ou de *hard policing* – que conotam este modelo como algo que «suaviza» as forças policiais, que as desfoca das suas principais atribuições, desvirtuando o seu papel, através da promoção de ações de cariz essencialmente assistencialista e de técnicas «macias» para prevenir o crime.

No nosso país, entre o I e o XII Governos Constitucionais, as alusões nos respectivos programas à prevenção da criminalidade foram, na generalidade, básicas e as referências ao policiamento de proximidade completamente inexistentes. A partir do XIII Governo Constitucional "verifica-se uma crescente atenção à prevenção da criminalidade [e ao policiamento de proximidade] nos vários programas do Governo, desta-

cando-se os Programas Escola Segura e Idosos em Segurança" adotados respetivamente em 1992 e 1997 (Fernandes & Valente, 2005: 38-39).

Após diversos anos de projetos locais, por iniciativa essencialmente individual, a PSP desenvolveu e aprovou, em 2006, o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP)[45], o qual começou com 18 projetos-piloto ao nível nacional e que após uma avaliação muito positiva foi adotado como Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP).

O PIPP nasceu da necessidade de coordenar os projetos espartilhados que até então vinham a ser operacionalizados localmente, de reequacionar o papel dos polícias afetos a "programas especiais de prevenção" e do *patrulheiro* tradicional cuja intervenção se demonstrou ser, ao longo dos anos, sobretudo passiva, aleatória e casuística, bem como de racionalizar os recursos humanos e materiais existentes e responder com qualidade às necessidades dos cidadãos.

Todavia, Bayley aponta a dificuldade de sedimentação do policiamento comunitário, devido a alguma resistência no seio das organizações, referindo que "muitos casos de menor sucesso dever-se-ão mais a falhas na implementação do que a defeitos do modelo. O policiamento comunitário requer uma revisão substancial das prioridades organizacionais. Preconiza mudanças, novos estilos de supervisão e novos métodos de avaliação do desempenho. Embora pareça apelativo, poucos políticos têm a coragem para imporem este modelo nos departamentos policiais mais relutantes em o adotarem (Bayley & Shearing, 1996: 586-606). Por isso, o PIPP para ganhar raízes e sustentabilidade implicará a curto prazo uma alteração de algumas estruturas internas da organização, mudanças na comunicação e nos comportamentos, um maior envolvimento das lideranças, a definição de indicadores de resultado e respetiva avaliação.

2. O Policiamento orientado pelas informações (POI)

De uma forma sintética, pode-se referir que o policiamento orientado pelas informações (POI) consiste em uma "ferramenta de gestão no processo de decisão recorrendo à análise sistemática de informação criminal, com vista a reduzir e prevenir o crime, procurando obter meios

[45] Diretiva Estratégica n.º 10/2006 de 15 de Maio, da Direção Nacional da PSP.

de prova de forma a orientar os recursos policiais e projectos de parceria" (Ratcliffe, 2003: 1-2).

Consubstancia-se em quatro elementos cruciais, que a seguir apresentamos: a definição de perfis de autores de crimes e de desordens; a gestão de *hotspots* dos crimes e incidentes de ordem pública; a investigação da ligação entre séries de crimes e de incidentes de ordem pública; e a aplicação da prevenção situacional com recurso a parcerias com entidades externas. Esta técnica baseia-se na premissa de que o crime não se distribui aleatoriamente, daí a ação policial ser orientada para identificação de suspeitos, para os locais e horários de maior incidência criminal e não para os crimes em si, com recurso a meios abertos e encobertos, para melhor diagnosticar as causas, relações e consequências destes fenómenos criminógenos (Ratcliffe, 2003: 2).

O POI recorre a metodologias científicas de análise, de forma a redirecionar o policiamento, bem como para prevenir e reduzir o crime e a identificar os seus autores. Investe na colheita e tratamento de informação de forma sistemática (Tilley, 2005: 3-4), recorrendo a sistemas de informação, em especial na identificação de delinquentes recorrentes, nas relações entre eles, nos seus planos e *modi operandi*.

Deste modo, na nossa opinião, o POI não é um modelo de policiamento em si mesmo, mas trata-se antes de uma técnica com uma dimensão eminentemente instrumental, não se configurando como o produto final do policiamento, mas como um meio para ser atingida uma melhor eficiência e eficácia na ação policial.

O POI encontra-se claramente alinhado com a nova governança da segurança, pois tem uma lógica intraorganizacional, preconiza criatividade, uma gestão racional apoiada nas novas tecnologias (*crime mapping,* geo-referenciação dos recursos policiais e de *hotspots*, *data mining*, sistemas de previsão criminal, estabelecimento de perfis e de padrões, entre outros), procura a excelência, o estabelecimento de parcerias e uma boa relação com a comunidade.

O POI articulado com uma filosofia de Policiamento de Proximidade poderá mais facilmente obter informações, bem como alimentar ou retroalimentar os subsistemas de investigação criminal, de ordem pública ou de prevenção, potenciando assim a melhoria da qualidade do serviço policial. Para Virta, "o POI e o Policiamento de Proximidade são complementares; a implementação de processos de gestão através das informações – recolha de notícias, análise estratégica, identificação

de alvos, troca de informações – são muito válidos na melhoria da capacidade do policiamento comunitário; este constrói confiança e uma boa relação entre a polícia e o público, e a confiança na polícia é uma pré-condição para o sucesso da recolha de informações entre os cidadãos" (2008: 15-41).

Na atualidade, a questão da conjugação entre o policiamento de base comunitária e o POI coloca-se com grande acuidade no Reino Unido, na Alemanha, em França e nos Países Nórdicos, dada a necessidade sentida pelos respetivos Governos em se aproximarem das comunidades multiétnicas de imigrantes ou de segunda e terceira gerações, palcos privilegiados para a génese da radicalização e para o recrutamento por parte das multinacionais do terrorismo. Nesse sentido, a Estratégia de Contraterrorismo da U.E. de 2005, no âmbito do pilar da prevenção é necessário "colaborar com a sociedade civil e os grupos religiosos que rejeitam as ideias propaladas pelos terroristas e extremistas que incitam à violência"[46]. O próprio Plano de Ação da União Europeia para o Combate ao Terrorismo[47] inclui no objetivo estratégico da "prevenção" a necessidade de promoção da formação em policiamento comunitário.

Não nos parece possível implementar com sucesso um POI, se não estiverem criados os vínculos de proximidade com as comunidades e com os cidadãos.

Será que se consegue desenvolver um POI se a comunidade for avessa à cooperação e à celebração de parcerias com a polícia e outros atores sociais? E será o policiamento de proximidade bem sucedido sem se proceder à recolha e tratamento de informação que ajude a gerir os recursos e táticas policiais? – O «guarda-chuva» de todo o sistema deve ser, na nossa opinião, um modelo integrado de policiamento de proximidade orientado pelas informações, que invista na implementação de protocolos de procedimento e na coordenação entre as valências policiais, na análise sistemática de notícias e no processamento de informações, de forma a (re)direcionar os recursos policiais de um modo racional, a fomentar a confiança dos cidadãos e a coproduzir segurança com diferentes atores.

---

[46] Estratégia de Contra-Terrorismo da U.E. de 30 de novembro de 2005.

[47] Plano de Ação da União Europeia para o Combate ao Terrorismo – Conselho da União Europeia, Bruxelas, fevereiro de 2006.

3. A Nova Governança da Segurança

Mas afinal o policiamento reativo não cumpre o seu papel? Para que serve e a quem serve o policiamento comunitário ou de proximidade? E por que é que a Tutela Política e as Polícias recorrem a estes paradigmas?

Por um lado, devido ao aumento da pequena e média criminalidade desde a década de 90 do século XX, em grande medida associada ao tráfico e consumo de estupefacientes, o qual gerou pressão política e social, questionando a ação governativa e a ação das polícias e dos tribunais e exigindo a implementação de políticas públicas que contribuam para a melhoraria do sentimento de segurança dos cidadãos.

Por outro, para a criação de *leit-motivs* capazes de responder às dinâmicas sociais hodiernas, dado que os modelos tradicionais de polícia parecem ser incapazes para fazer face à "nova criminalidade" caraterizada pela imprevisibilidade, pela fluidez, pelo recurso às novas tecnologias, pelas combinações complexas de meios e *modi operandi* e por um esbatimento crescente das fronteiras entre criminalidade de massa e criminalidade organizada[48].

Com efeito, associado à ideia de policiamento comunitário ou de proximidade, fala-se cada vez mais nas polícias do mundo ocidental, em procura da excelência no serviço policial, em melhoria dos processos de gestão de recursos humanos (Gomes, 2001: 1) e na adoção de rótulos como reengenharia, o cliente-utente, gestão estratégica, externalização, parcerias, desempenho, produtividade, qualidade, *outsourcing*, *marketing*, privatização (Leitão, 2005: 135-138).

Em termos gerais, refere-se que na génese da emergência dos novos modelos e técnicas de policiamento, para além do referido atrás, se encontra uma multiplicidade de fatores socioeconómicos, político-institucionais e policiais:

- a globalização;
- o impacto do urbanismo na segurança dos cidadãos;
- a explosão demográfica nas zonas urbanas e suburbanas;
- o aumento da qualidade de vida;
- o maior individualismo e anomia nas cidades;

[48] Comunicação da Comissão ao Conselho da U.E. e ao Parlamento Europeu – Prevenção da Criminalidade na União Europeia COM (2004) 165 final (2004/C 92/02).

- a crise dos órgãos tradicionais de regulação social;
- as migrações e a imigração;
- as alterações sociodemográficas das cidades, patentes no envelhecimento da população e na fixação de comunidades multiétnicas em zonas determinadas;
- a consagração de mais direitos de cidadania;
- os novos papéis do Estado;
- as polícias consideradas como novo domínio de intervenção política;
- a crise das finanças públicas e do Estado-Providência;
- a reforma da administração pública;
- a cultura da avaliação e a procura de mais produtividade, eficácia, eficiência e excelência;
- a crise de eficácia e de legitimidade das organizações policiais;
- a necessidade de encontrar novas respostas ao crime e insegurança;
- a carência de recursos humanos e materiais nas Polícias leva-as a apostar na qualidade, já que as restrições orçamentais limitam a quantidade;
- a concorrência entre Polícias e entre estas e o setor privado da segurança;
- as tecnologias da informação e a investigação científica no apoio à atividade policial e as dinâmicas reformadoras na gestão estratégica geradas pelas novas lideranças policiais.

A governança da segurança enquadra-se numa conjuntura de mutação dos arquétipos tradicionais. Neste contexto, refere-se a menor distinção entre prevenção e repressão e a maior judicialização das condutas nas sociedades complexas devido ao declínio das instâncias informais de controlo social (família, escola, vizinhança, igreja). Os Tribunais e a Polícia alargaram o seu mandato, o que permitiu um aumento da sua legitimidade (Oliveira, 2006: 69).

Como exemplos, podemos referir alguns dos que se seguem: a criação dos julgados de paz, a consagração do crime de violência doméstica enquanto crime público, a penalização do ruído e da condução sob o efeito de álcool, a aposta das Polícias em programas de apoio à vítima, em campanhas de prevenção da criminalidade, entre outros. Por sua vez, o policiamento de proximidade aposta na formação dos agentes policiais para as questões da prevenção situacional, de modo a que estes

identifiquem as incivilidades e problemas que possam ter um impacto negativo no sentimento de segurança dos cidadãos ou na criminalidade real (ex: abandono de seringas na via pública, iluminação pública deficiente, *graffities* e outros danos no mobiliário urbano, casas e carros abandonados, lixo na via pública, fugas na rede pública de abastecimento de água ou afins).

Os polícias "para além de serem o garante da segurança e ordem pública, assumem o papel de conselheiros, facilitadores e apoiantes da comunidade" (Trojanowicz & Buqueroux, 1998: 233), na mediação de conflitos e em ações de sensibilização junto de públicos de risco. A questão que se coloca, muitas vezes, é que a maior proatividade policial no diagnóstico destas situações e o seu encaminhamento, nem sempre resulta na sua resolução, provocando uma espécie de «engarrafamento» nas entidades competentes (municípios, por exemplo). A solução para os problemas ocorre, frequentemente, fora do quadro legal das competências dos atores institucionais da segurança (Oliveira, 2006: 69).

Mas será que os cidadãos estão preparados para participar nas parcerias? Será que os parceiros estão interessados e preocupados em apresentar problemas ou propostas relevantes para a atuação policial? Em Portugal os cidadãos mais participativos nem sempre são os mais esclarecidos, daí que a escolha dos parceiros, a definição clara de objetivos e de responsabilidades e a sua monitorização seja fundamental para o sucesso destas sinergias.

Verifica-se também uma redefinição das funções do Estado face aos municípios e ao setor privado. Trata-se de uma contratualização entre o Estado e os seus parceiros na área da segurança, devido ao reconhecimento de que o Estado não pode agir de forma isolada e unilateral, exigindo assim a coprodução da segurança entre a oferta pública e a oferta privada e/ou local de segurança. Com efeito, o poder central tem delegado crescentes competências nas autarquias; veja-se o exemplo dos contratos locais de segurança, da fiscalização e regularização de trânsito, de funções de polícia administrativa, da segurança de espaços públicos e de acesso ao público, tendo o número de agentes das Polícias municipais e de funcionários das empresas de segurança crescido de uma forma exponencial[49]. Perante esta nova conjuntura, para alguns autores,

[49] De acordo com o Relatório Anual de Segurança Privada (RASP) de 2020 em Portugal existem 60.233 profissionais habilitados ao exercício da segurança privada

"o crescimento da privatização da segurança leva ao aprofundamento da desigualdade no acesso à segurança" (Bayley & Shearing, 1996: 602), na medida em que as classes mais favorecidas pagam para ter mais e melhor segurança.

O aumento do número e tipologia dos atores que produzem e distribuem o "bem" segurança no plano supranacional marca igualmente a contemporaneidade. A influência global da ONU (Giddens, 2005: 49) e regional de diversas organizações internacionais, entre as quais a U.E., operacionaliza-se através da criação de sistemas de informação, redes de peritos e "pontos de contato" (ex. INTERPOL, EUROPOL, FRONTEX, Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade e outros), desenvolvem um manancial de programas de cooperação, de planos de ação e de decisões/recomendações, tendo em vista garantir a segurança coletiva, fazendo com que a segurança dos Estados dependa, cada vez mais, de tais mecanismos, facto que constitui simultaneamente um paradoxo e um desafio para a soberania dos Estados-Nação.

Finalmente, refere-se o alargamento do espetro da segurança do Estado para os cidadãos. Estes são chamados não só a reconstruir formas de controlo social de proximidade (Oliveira, 2006: 72) bem como para preencher o vazio de um Estado distante e de mecanismos de regulação cada vez mais disfuncionais, daí que os setores locais da educação, da saúde, do apoio social, dos transportes, da limpeza e recolha de lixo sejam envolvidos, com vista a trabalharem em conjunto para a resolução de problemas que têm causas e consequências multidimensionais.

O policiamento de proximidade, alinhado com as tendências recentes da gestão da segurança bem como com técnicas que recorrem à análise sistemática das informações (como o Policiamento Orientado pelas Informações), procura encontrar soluções locais para os problemas locais, recorrendo a um conhecimento técnico, devidamente consubstanciado em estudos e avaliações. Nesta conjuntura, o Estado reforça o seu papel na coordenação, avaliação e regulação da constelação de atores que produzem segurança; todavia, não o poderá fazer, como no passado,

---

e 61.865 cartões válidos no conjunto das diversas especialidades. Comparativamente, segundo o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2021, em 2020 existiam no ativo 44.969 profissionais das Forças e Serviços de Segurança (Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, Polícia Judiciária, Serviços de Estrangeiros e Fronteiras e Polícia Marítima) e, em 2021, estavam no ativo 44.567.

de forma autoritária e centralizada, mas aprender, mas terá de aprender a dosear e diversificar os meios empregues nesta nova governança da segurança (Dupont, 2007: 80).

Os maiores obstáculos que se colocam na implementação de uma política de prevenção da criminalidade são os que se encontram dentro das organizações policiais tradicionais. "Toda e qualquer organização resiste a mudanças (...). O departamento de polícia típico é paramilitar, regulado pelo serviço público civil, sindicalizado (...), com uma subcultura policial bastante consolidada, marcado por uma mentalidade 'nós--eles' que desconfia do trabalho com gente de fora" (Bayley & Skolnick, 2001: 223-224), o que nem sempre facilita a inovação no seio da Polícia.

4. Pontos de Contacto e de Afastamento

Não há um consenso académico quanto ao facto do Policiamento Orientado pelas Informações poder ou não ser compatível com o Policiamento de Proximidade ou com o Policiamento Comunitário (Carter, J. G., & Fox, B. H., 2018). Diversos estudos científicos analisam a relação entre ambos os paradigmas num continuum que varia entre as seguintes tendências: estão intimamente relacionados (Carter & Carter, 2009; McGarrell, Freilich & Chermak, 2007; Bullock, 2013), compartilham algumas semelhanças (Tilley, 2003; Innes et al., 2009; LeCates, 2018) e são muito diferentes (Deukmedjian & de Lint, 2007; Ratcliffe, 2016).

No entanto, tanto o Policiamento Comunitário como o Policiamento Orientado pelas Informações parecem compartilhar elementos centrais, como por exemplo, a ênfase no policiamento proativo versus o reativo e a partilha bidirecional de informações com a comunidade. Ambos têm uma estrutura flexível e abrangente, preconizando soluções personalizadas e de longo prazo para as necessidades específicas de cada comunidade (Carter & Fox, 2018: 15).

Ambos enfatizam um papel mais ativo dos departamentos de polícia local na colaboração e assistência em questões como o contraterrorismo (McGarrell et al., 2007), a prevenção e combate aos grupos de criminalidade violenta (gangues) (Charles, 2018), os problemas sociais nas comunidades (Mohler et al., 2018; Ratcliffe, 2016), as questões relacionadas com a integração e acompanhamento de migrantes (Lewandowski et al., 2017), o policiamento das redes digitais para detetar indícios de

criminalidade organizada e terrorismo, bem como a promoção de campanhas de sensibilização na internet em áreas como: os direitos humanos, a violência doméstica, o *bullying*, o consumo de drogas, a diversidade, os direitos dos animais.

Conclusões

O conceito *weberiano* de monopólio do uso legítimo da força por parte do Estado parece estar definitivamente em crise face a uma miríade de atores internacionais, nacionais e locais, privados e semiprivados que passou também a fornecer segurança e proteção, quer aos particulares, quer ao próprio Estado, numa perspetiva concorrencial, complementar ou subsidiária. O Estado não perde o essencial do uso legítimo da força, mas tem que coproduzir segurança com outras entidades.

Numa sociedade contemporânea marcada cada vez mais por uma estrutura reticular e pela interconexão, a tradicionalmente designada segurança pública é delegada, partilhada, coproduzida, «desestatizada», o que constitui simultaneamente um desafio e uma oportunidade, embora comportando riscos diversos.

Apesar de ser um modelo que tem assistido a *nuances* desde meados do século XX, sucessos e insucessos, o policiamento de proximidade parece ter alguns pontos de contato com a nova governança de segurança, por permitir uma maior autonomia da administração em relação à tutela política bem como devido ao seu apelo às novas tecnologias em conjugação com o capital humano das organizações, à melhoria da qualidade do serviço policial, ao trabalho em rede, às dinâmicas da descentralização, de territorialização e sectorização das medidas adotadas.

O Policiamento de Proximidade é importante porque: implica o envolvimento e parcerias com a comunidade, com a intenção de descobrir as preocupações sobre crime e insegurança; promove o conhecimento sobre a comunidade (líderes, composição étnica, religiosa, social, económica), dos cidadãos e do território; estimula a inserção na comunidade, a confiança mútua e o apoio com os parceiros e a comunidade.

O Policiamento Orientado pelas Informações é relevante pois: permite o conhecimento da criminalidade e das incivilidades, dos seus autores, da interrelação entre crimes, dos produtos mais cobiçados pelos delinquentes, das vítimas, dos fatores de sazonalidade do crime,

dos *hotspots*, de fatores anómalos que indiciam sinais de radicalização/extremismos/recrutamento.

No entanto, o modelo gestionário aliado ao policiamento de proximidade comporta também alguns problemas. A ideia gestionária parece opor-se às parcerias, pois encoraja uma lógica essencialmente intra-organizacional, enquanto no modelo de proximidade se estimula uma lógica interorganizacional. Passar a ideia de cliente-utente para o setor da segurança pública pode gerar efeitos perversos, na medida em que transforma a segurança quase que numa relação comercial em que só usufrui do "bem" ou "produto" segurança, quem pode pagar.

O modelo de policiamento de proximidade, se conjugado com técnicas e táticas sistemáticas de recolha de informação que identifiquem os suspeitos assim como os locais de maior incidência criminal, levará a Polícia a conhecer melhor o caráter multifacetado e dinâmico do crime, a melhorar os padrões de desempenho policial e a melhorar o sentimento de segurança dos cidadãos, prestando assim um melhor serviço, na linha da governança de segurança.

Preconizamos que o POI aliado ao policiamento de base proximal poderá potenciar uma melhor adequação da resposta em termos operacionais, na prevenção, ordem pública e investigação criminal. A PSP tem trilhado o seu caminho em busca de inovação e de uma melhor resposta à demanda dos cidadãos, acompanhando a alteração dos paradigmas tradicionais de segurança, embora de forma ainda não sistemática.

A aposta nas novas tecnologias como o Sistema Estratégico de Informação e de Gestão Operacional (SEI), o Sistema de Contraordenações de Trânsito (SCOT), a implementação e avaliação do PIPP, a formação contínua e técnica com utilização de sistemas de *e-learning* e *b-learning*, a definição dos objetivos estratégicos organizacionais são indicadores de uma mudança irreversível.

O desafio nas sociedades hodiernas terá de passar, na nossa opinião, pela adoção de políticas públicas de segurança, sustentadas e sustentáveis, que invistam numa gestão estratégica policial por objetivos, na qualidade, na produtividade, em modelos sistémicos e integrados de prevenção, investigação criminal de proximidade e de informações; não em abordagens eminentemente reativas, musculadas, pouco flexíveis, excessivamente centralizadas e essencialmente orientadas para os resultados imediatos e não para os procedimentos e para os resultados de longo-prazo.

É importante acabar com a visão romântica sobre os modelos de policiamento. Será, por isso, crucial uma aplicação pragmática destes modelos, evitando importar ou «copiar» paradigmas, mas adaptá-los à realidade portuguesa**.** Consideramos que uma síntese entre metodologias do Policiamento de Proximidade, Policiamento Orientado pelas Informações e do Policiamento Orientado para os Problemas poderá ser uma estratégia a seguir. O policiamento de proximidade não é uma panaceia para todos os problemas, nem mero *marketing*. Deverá constituir uma estratégia subjacente a toda a intervenção policial e potenciar a mudança, com o fim último de melhorar a qualidade do serviço prestado aos cidadãos, procurando mais e melhor Cidadania, mais e melhor Liberdade e Segurança.

Bibliografia

AAVV (2001). *Modelos de Policiamento*. Lisboa: Separata da Revista *Polícia Portuguesa*, n.º 128, março/abril.

Agra, Cândido (1998). *Entre Droga e Crime.* Porto: Editorial Notícias.

Bayley, David H. e Shearing, Clifford D. (1996). *The Future of Policing*. In Law and Society Review, Vol. 30, nº. 3.

Bayley, David H. e Shearing, Clifford D. (2001). Nova Polícia. Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo.

Bullock, K. (2013). *Community, Intelligence-led Policing and Crime Control.* Policing and Society, 23(2), 125-144.

Carter, J. G., & Fox, B. H. (2018). *Community policing and intelligence-led policing: An examination of convergent or discriminant validity*. Policing: An International Journal.

Carter, D. L., & Carter, J. G. (2009). *Intelligence-led policing: Conceptual and functional considerations for public policy.* Criminal Justice Policy Review, 20(3), 310-325.

Castels, Manuel (2002). *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura.* Volume I. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Charles, J. B. (2018). *How Police in One City Are Using Tech to Fight Gangs*. Governing, April 11.

Cordner, Gary (2014). *Community Policing.* In The Oxford Handbook of Police and Policing. Edited by Michael Reisig and Robert J. Kane. New York: Oxford University Press.

Crawford, Adam (1998). *Culture Managériale de l'Évaluation et Responsabilités.* In Jêrome Ferret et Frédéric Ocqueteau (orgs), *Évaluer la Police de Proximité ? Problèmes, concepts, méthodes*. Paris : LA Documentation Française.

Deukmedjian, J. E., & de Lint, W. (2007). *Community into Intelligence : Resolving information uptake in the RCMP.* Policing and Society, 17(3), 239-256.

Dupont, Benoît (2007). *La Gouvernance de la Sécurité* in Maurice Cusson, Benoît Dupont, et Frédéric Lemieux, *Traité de Sécurité Intérieure*. Lausanne : Editions Hurtubise HMH Itée.

Fernandes, Luís Fiães & Valente, Manuel Monteiro Guedes (2005). *Segurança Interna – Reflexões e Legislação*. Coimbra : Edições Almedina.

Giddens, Anthony (2005). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora.

Hassemer, Winfried (1995). *História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra – A Segurança Pública no Estado de Direito*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

Innes, M., Abbot, L., Lowe, T., & Roberts, C. (2009). *Seeing like a Citizen: Field Experiments in 'Community Intelligence-Led Policing.'* Police Practice and Research, 10(2), 99-114.

Klockars, Carl B. (2005). *The Rhetoric of Community Policing* in *Policing Key Readings*. Portland: Willan Publishing.

LeCates, R. (2018). *Share Intelligence-led Policing: Changing the Face of Crime Prevention.* Police Chief Magazine. IACP. Available: https://www.policechiefmagazine.org/changing-the-face-crime-prevention/

Leitão, José Carlos Bastos (2005). *Linhas de Desenvolvimento do Modelo de Policiamento da PSP.* In Estratégia e Gestão Policial em Portugal. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

Lewandowski, C., Carter, J. G., & Campbell, W. L. (2017). *The utility of fusion centres to enhance intelligence-led policing: an exploration of end-users*. Policing: A Journal of Policy and Practice, 12(2), 177-193.

McGarrell, E., Chermak, S., & Freilich, J. (2007). *Intelligence-led policing as a Framework for Responding to Terrorism.* Journal of Contemporary Criminal Justice, 23(2), 142–158.

Mohler, G., Porter, M. & LaFree, G. (2020). *Learning to Rank Spatio-Temporal Event Hotspots.* Crime Science volume 9, Article number: 3.

Monjardet, Dominique (1996). *Ce Que Fait la Police – Sociologie de la Force Publique*. Paris: Éditions la Découverte.

Mozzicafredo, Juan (2000). *O Papel do cidadão na Administração Pública* in AAVV, *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*. Lisboa, ISCSP.

Oliveira, José Ferreira (2006). As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – a Emergência do Policiamento de Proximidade. Coimbra: Edições Almedina.

Ratcliffe, J. H. (2016). *Intelligence-led Policing.* Second Edition. New York: Routledge.

Ratcliffe, Jerry (2003). *Intelligence-Led Policing*, in Trends & Issues in Crime and Criminal Justice, n.º 248. Camberra: Australian Institute of Criminology.

Robert, Philippe (2002). *O Cidadão, o Crime e o Estado*. Lisboa: Editorial Notícias.

Sarmento, Cristina Montalvão (2008). *Novas Arquitecturas Políticas. Redes, Interdependência e Violência.* In *Estudos sobre a Globalização da Sociedade Civil*. Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa.

Skolnick, Jerome H. & Bayley, David (2006). *Policiamento Comunitário*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Teixeira, Nuno Severiano, (Coord.) (2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Preliminar*. Lisboa: IPRI.

Tilley, Nick (2005). *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*. London: Wilian Publishing.

Tilley, N. (2003). *Community Policing, Problem-Oriented Policing and Intelligence-led Policing.* In T. Newburn (Ed.), Handbook of Policing, 311-339. Cullompton: Willan Publishing.

Trojanowicz, Robert e Buqueroux, Bonnie (1990). *Community Policing: How to Get Started*. Cincinnati: Anderson Publishers.

Trojanowicz, Robert, Kappeler, S., Gaines, L., Buqueroux, B. (1998). *Community Policing – A Contemporary Perspective.* Cincinnati: Anderson Publishing Co.

Sirpa, Virta (2008). *Community Policing Meets New Challenges* in Policing Meets New Challenges: Preventing Radicalization and Recruitment. Tampere: University of Tampere.

Legislação

Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro – Estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação no Desempenho na Administração Pública (SIADAP)

Documentos Oficiais

Plano de Ação da União Europeia para o Combate ao Terrorismo – Conselho da União Europeia, Bruxelas, fevereiro de 2006

Comunicação da Comissão ao Conselho da U.E. e ao Parlamento Europeu – Prevenção da Criminalidade na União Europeia COM (2004) 165 final (2004/C 92/02)

Diretiva Estratégica n.º 10/2006 de 15 de maio, da Direção Nacional da PSP sobre o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade

CRIMINALIDADE ORGANIZADA TRANSNACIONAL. GLOBALIZAÇÃO, CONECTIVIDADE E MUTAÇÃO.

Introdução

No mundo contemporâneo em permanente mudança, globalizado, massificado, marcado pela complexidade, por interconexões e pela crise dos órgãos de controlo e de regulação social tradicionais – família, religião, escola, vizinhança -, a atividade criminosa é cada vez mais multidimensional, dinâmica, flexível e reticular, não se circunscrevendo a estruturas rígidas.

Na sociedade de risco regista-se uma tendência para o crescimento e expansão de formas de criminalidade mais violentas e mais imprevisíveis (Beck, 1992: 19), as quais, agudizam o sentimento de insegurança e um medo difuso por parte dos cidadãos, consequência da tomada de consciência de ameaças e de vulnerabilidades.

A segurança tornou-se um conceito de *banda larga* (Guedes & Elias, 2010: 30). No final do século XX os estudos de segurança passaram cada vez mais a abranger as áreas política, económica, societal e ambiental e não apenas a militar e o papel dos Estados (Buzan, Waever & De Wilde, 1998), conferindo outra atenção aos novos atores na arena global, como as multinacionais financeiras, os poderes erráticos, as organizações internacionais e as comunidades locais. Na "realidade líquida" geradora de incerteza (Bauman, 2000: 12), a comunidade internacional, os Estados e os cidadãos tentam responder aos novos desafios colocados pela crescente demanda de segurança.

Na era digital a criminalidade organizada recorre às tecnologias de informação, à especialização de tarefas, à inteligência combinada com violência, à internacionalização, ao trabalho em rede, carateriza-se por

um grande espírito de iniciativa e mentalidade empresarial, respondendo a situações de mercado em constante mutação, assim como à infiltração na economia legal, fatores que preconizam "uma resposta dinâmica, coordenada, integrada e multidisciplinar" (Sousa, 2006: 326).

A cooperação transnacional, o direito penal e o direito processual penal têm de responder à fluidez da criminalidade hodierna e quebrar a estanquicidade conceptual entre crime comum e crime organizado.

Tendo por pano de fundo uma pandemia à escala global e a guerra na Ucrânia desde 24 de fevereiro de 2022, antecipam-se desafios ainda mais complexos, perante o crescimento exponencial da cibercriminalidade, do tráfico de seres humanos e do tráfico de armas, resultantes diretamente dos conflitos armados e da crise migratória em diversas regiões do mundo.

1. Ameaças Transnacionais, Estratégias Comuns

Em dezembro de 2003, a UE adotou a estratégia europeia de segurança, que diz respeito à dimensão externa da segurança na Europa. As ameaças externas identificadas são as seguintes: terrorismo, as armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada[50].

[50] Conforme referido na Estratégia de Segurança externa da U.E., *A Europa Segura num Mundo Melhor. A Estratégia Europeia em Matéria de Segurança* de dezembro de 2003, "a Europa é um alvo de primeiro plano para a criminalidade organizada. Esta ameaça interna à nossa segurança apresenta uma importante dimensão externa. Com efeito, grande parte das atividades dos bandos criminosos consiste no tráfico transfronteiriço de droga, mulheres, migrantes clandestinos e armas. A criminalidade organizada pode igualmente estar ligada ao terrorismo. Estas atividades criminosas estão muitas vezes associadas a Estados fracos ou enfraquecidos. Os proventos da droga têm contribuído para o enfraquecimento das estruturas do Estado em diversos países produtores de droga. Os lucros obtidos com o comércio de pedras preciosas, madeira e armas ligeiras servem para alimentar conflitos noutras partes do mundo. Todas estas atividades abalam o primado do Direito e a própria ordem social. Em casos extremos, a criminalidade organizada pode mesmo passar a dominar o Estado. 90% da heroína presente na Europa provém do cultivo de papoila no Afeganistão – país onde o tráfico de droga subsidia exércitos privados. Na sua maior parte, a heroína é distribuída através das redes criminosas dos Balcãs, as quais são igualmente responsáveis por cerca de 200 000 dos 700 000 casos de tráfico sexual de mulheres em todo o mundo. O incremento da pirataria marítima

Neste documento são propostos objetivos estratégicos concretos: "enfrentar as ameaças", consideradas dinâmicas, não sendo puramente militares, pelo que requerem uma conjugação de meios (militares, policiais, serviços de informações, judiciais); e "criar segurança na nossa vizinhança". Um princípio muito importante decorrente desta estratégia encontra-se expresso nas seguintes frases: "numa era de globalização, as ameaças longínquas poderem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós. *A primeira linha de defesa há de muitas vezes situar-se no exterior*".

O Tratado de Lisboa, celebrado em 2007, abriu novos caminhos para a aproximação das legislações penais nacionais na UE, incluindo em matéria de crime organizado. O artigo 83.º n.º 1 do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE) prevê uma base jurídica para o estabelecimento de regras mínimas para a definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave e com uma dimensão transfronteiriça. O crime organizado é uma dessas áreas. Há, porém, alguma ambiguidade na formulação desta disposição, na medida em que a criminalidade organizada foi incluída numa lista ao lado de formas específicas de crime (por exemplo, o tráfico de seres humanos), muitas vezes elas próprias cometidas por associações criminosas.

Essas regras mínimas podem ser estabelecidas por diretivas do Parlamento Europeu e decisões do Conselho da UE, aprovadas através do processo legislativo ordinário.

A cooperação judiciária em matéria penal na União assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais (artigo 82 n.º 1 do TFUE). O TFUE prevê a possibilidade de aproximação das legislações penais quando for considerado necessário para a execução eficaz de uma política da União num domínio que tenha sido objeto de medidas de harmonização. Podem ser estabelecidas por meio de diretivas regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio em causa. Essas diretivas são adotadas de acordo com um processo legislativo ordinário ou especial idêntico ao utilizado para a adoção das medidas de harmonização em causa (artigo 83.º n.º 2 do TFUE).

---

representa uma nova dimensão da criminalidade organizada à qual deverá doravante ser consagrada maior atenção".

O artigo 87.º do TFUE estabelece que a União desenvolve uma cooperação policial que associa todas as autoridades competentes dos Estados membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou deteção de infrações penais e das investigações nessa matéria.

A estratégia de Segurança Interna aprovada pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2010 menciona que a criminalidade se aproveita das oportunidades oferecidas por uma sociedade globalizada, tais como as comunicações de alta velocidade, a elevada mobilidade e as operações financeiras instantâneas com elevado impacto transnacional, designadamente na União. Na mesma estratégia são identificadas as principais ameaças à segurança interna dos Estados membros: o terrorismo em todas as suas formas, as graves formas de criminalidade organizada[51], a cibercriminalidade, a criminalidade transfronteiriça, o crime violento, as catástrofes naturais e as catástrofes provocadas pelo homem e os acidentes de viação.

Em relação às diferentes tipologias de criminalidade organizada, a estratégia de segurança interna da UE aponta que tendem a surgir onde podem obter o maior lucro financeiro com o menor risco, independentemente das fronteiras. Quanto à criminalidade transfronteiriça, sublinha a criminalidade de massa, as infrações menores ou contra a propriedade, frequentemente cometidas por bandos, as quais, têm consequências significativas para a vida diária dos cidadãos europeus.

A Estratégia de Segurança Interna da EU de 2010 reconhece "a interdependência entre segurança interna e segurança externa" e ainda que "o conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa, uma vez que a segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa". Na luta contra a criminali-

[51] De acordo com a Estratégia de Segurança Interna da U.E. de março de 2010, "as graves formas de criminalidade organizada assumem uma importância cada vez maior. Na sua diversa multiplicidade, tendem a surgir onde podem obter o maior benefício financeiro com o menor risco, independentemente das fronteiras. O tráfico de droga, a criminalidade económica, o tráfico de seres humanos, o contrabando de pessoas, o tráfico de armas, a exploração sexual de menores e a pornografia infantil, os crimes violentos, o branqueamento de dinheiro e a falsificação de documentos são apenas alguns dos modos como a grande criminalidade organizada se manifesta na UE. Além disso, a corrupção constitui uma ameaça aos alicerces do sistema democrático e do Estado de direito".

dade transfronteiriça, a segurança interna não está, de facto, dissociada do vetor internacional. Por esse motivo, já o Programa de Estocolmo defendia em 2009 que devia ser tida em consideração a segurança externa da UE e a cooperação reforçada com os países terceiros.

A Estratégia da UE para a União da Segurança COM (2020) 605 final de 24 de julho abrange o período 2020-2025 e centra-se no reforço das capacidades e recursos para garantir um ambiente de segurança a longo prazo e fazer face aos riscos digitais e físicos de uma forma integrada em todo o ecossistema da União da Segurança, concentrando-se nos domínios em que a EU pode acrescentar valor.

Define quatro prioridades estratégicas e as ações correspondentes:

1. Um ambiente de segurança a longo prazo:
   - proteção e resiliência das infraestruturas críticas;
   - adoção de uma abordagem horizontal e de parcerias internacionais no que respeita à cibersegurança;
   - proteção de espaços públicos.
2. Fazer face às ameaças em permanente evolução:
   - prevenção e combate à cibercriminalidade;
   - reforço da capacidade dos serviços repressivos nas investigações digitais;
   - aposta no combate aos conteúdos ilegais em linha;
   - reforço da resiliência e preparação da resposta a ameaças híbridas.
3. Proteger os europeus do terrorismo e da criminalidade organizada:
   - prevenção e combate ao terrorismo e radicalização;
   - luta contra a criminalidade organizada nas suas diversas dimensões – tráfico de seres humanos, tráfico de armas, crimes contra o ambiente, crimes contra bens culturais, crimes económico financeiros, corrupção e branqueamento de capitais
4. Um sólido ecossistema europeu de segurança:
   - cooperação e intercâmbio de informações no âmbito judiciário e policial;
   - garantia de fronteiras externas sólidas
   - reforço da investigação e a inovação em matéria de segurança
   - sensibilização para as questões de segurança e a aquisição de competências para fazer face a potenciais ameaças.

O primeiro ciclo político da UE para a criminalidade organizada e grave transnacional (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* – EMPACT) foi executado entre 2012 e 2013. Seguiram-se dois ciclos políticos completos entre 2014-2017 e 2018-2021. Ao longo destas diferentes fases, o EMPACT evoluiu para um instrumento emblemático da UE com vista à cooperação operacional multidisciplinar e multiagências para combater o crime organizado ao nível da UE. Apela a uma ação robusta para fazer face às ameaças criminais mais prementes nos Estados membros. O EMPACT traduz-se numa abordagem integrada da segurança interna da UE, envolvendo medidas que vão desde os controlos nas fronteiras externas, cooperação policial, aduaneira e judiciária até à gestão da informação, inovação, formação, prevenção, dimensão externa da segurança interna, bem como parcerias público-privadas.

Destina-se a fazer face às ameaças mais importantes que se colocam à União de forma coerente e metodológica, melhorando e reforçando a cooperação entre os serviços competentes dos Estados membros, instituições e agências da UE, bem como países terceiros, organizações internacionais e multinacionais privadas, quando pertinente.

Em 2021 o Conselho da UE aprovou dez prioridades para a luta contra a criminalidade grave e organizada nos quatro anos seguintes (EMPACT 2022-2025): redes criminosas de alto risco; ciberataques; tráfico de seres humanos; exploração sexual de crianças; tráfico de migrantes; tráfico de estupefacientes; fraudes e crimes económico-financeiros (burlas informáticas, fraudes relativas a impostos, fraudes relativas a mercadorias intracomunitárias, crimes contra a propriedade intelectual, contrafação de bens e de moeda, crimes financeiros, branqueamento de capitais e recuperação de ativos), criminalidade organizada contra o património, criminalidade ambiental e tráfico de armas.

O ciclo político da UE pode ser sintetizado em quatro etapas: a primeira consiste no desenvolvimento de políticas, consubstanciando-se na avaliação da ameaça à criminalidade organizada e grave na UE (EU SOCTA). O relatório SOCTA, elaborado pela Europol, identifica um conjunto de ameaças-chave com base numa análise aprofundada dos principais fenómenos criminais na UE. Com base nesta análise, o Conselho da UE aprova as prioridades para a luta contra a criminalidade grave e organizada. O SOCTA desempenha um papel fundamental no EMPACT, na medida em que analisa tendências e padrões da criminalidade transnacional e examina o ambiente em busca de outros fatores

que possam influenciar o crime organizado ao longo dos quatro anos, assim como a capacidade das agências de aplicação da lei para fazerem face a esta criminalidade. Este exercício constitui a base para avaliar as futuras ameaças à segurança interna da UE.

A segunda etapa consiste na definição das prioridades da luta contra a criminalidade na UE e na definição do plano estratégico multianual com a inclusão de objetivos estratégicos horizontais comuns a todos os Estados membros. Este plano estratégico é desenvolvido para alcançar uma abordagem multidisciplinar, integrada e integral (abrangendo medidas preventivas e repressivas) para enfrentar efetivamente as ameaças priorizadas.

A terceira etapa concretiza-se no desenvolvimento, implementação e monitorização de planos de ação operacionais anuais. Decorrentes das dez prioridades criminais definidas para o quadriénio do EMPACT foram aprovados quinze planos de ação operacionais, os quais são reavaliados anualmente. Cada OAP contém um conjunto de ações operacionais que contribuem para os objetivos estratégicos horizontais comuns. Os atores e parceiros relevantes para o EMPACT trabalham de forma coordenada para concretizar as ações operacionais de cada plano de ação. Durante a implementação das ações operacionais, o intercâmbio de informações relacionadas com investigações criminais é efetuado através da aplicação *Secure Information Exchange Network* (SIENA) da Europol. As informações decorrentes dessas investigações são processadas pelos projetos de análise da Europol de acordo com os códigos de tratamento (por exemplo, o AP Furtum para a área da criminalidade organizada contra o património). Este processo alimenta o ciclo de produção de inteligência criminal e pode desencadear a revisão de prioridades e objetivos estratégicos caso sejam verificadas novas ameaças, em evolução ou emergentes.

O Comité Permanente de Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI), grupo de âmbito político-estratégico do Conselho da UE no qual têm assento representantes de todos os Estados membros, adota os planos de ação operacionais anuais e coordena e monitoriza a sua implementação. O COSI também monitoriza e aprova o financiamento adequado para apoiar as ações acordadas no EMPACT.

No final de cada ciclo do EMPACT é realizada uma avaliação independente para analisar os resultados obtidos, seguida de uma decisão política que servirá de orientação para o próximo ciclo EMPACT.

2. A (Difícil) Delimitação de Conceitos

A criminalidade de massa não é um conceito da dogmática jurídica, mas trata-se sobretudo de uma construção sociológica ou um termo importado da criminologia. Refere-se aos crimes contra o património ou contra as pessoas cometidos em grande número, em especial na via pública, em residências, no interior de veículos, em estabelecimentos comerciais, praticados de forma grupal ou individualmente e que têm grande peso nas estatísticas da criminalidade e no sentimento de insegurança dos cidadãos. Relativamente à criminalidade violenta ou altamente organizada também não é um conceito de raiz penal, não se trata de um tipo incriminador específico, mas de um complexo ou de um agrupamento de tipos incriminadores categorizados, não só em função do bem jurídico protegido, mas em função de outras características do fenómeno em causa. Tem também uma matriz empírica, sociológica ou criminológica.

A definição das condutas suscetíveis de serem criminalizadas constitui um elemento essencial na circunscrição dos instrumentos de combate ao crime organizado, assim como um desafio para os legisladores nos diferentes Estados. A dificuldade reside na diversidade de atividades desenvolvidas pelos grupos criminosos contemporâneos, bem como devido à multiplicidade de estruturas (a tipologia dos grupos varia entre estruturas muito hierarquizadas e outras extremamente flexíveis e voláteis, em particular no mundo digital).

Vários autores apresentam também a distinção entre a criminalidade organizada e o terrorismo. Embora os meios e recursos das organizações criminosas e dos grupos terroristas sejam cada vez mais similares, os seus objetivos permanecem conceptualmente díspares. Em geral, o propósito principal do terrorismo é político e/ou ideológico, enquanto o crime organizado tem intentos financeiros (o lucro). As organizações terroristas cometem crimes para levarem a cabo as suas agendas (ideológicas, sociais ou políticas), enquanto o crime organizado pratica a violência para concretizar e/ou proteger as suas agendas criminosas. Os grupos terroristas procuram destruir o *status quo*, enquanto as organizações criminosas procuram na sombra criar um ambiente propício e estável à concretização de negócios ilícitos (Dishman, 2001). Todavia, face ao crescente nexo entre terrorismo e criminalidade organizada, a distinção entre ambas as realidades é hoje contestada. Para alguns autores, a

ideologia pode ser usada pelos terroristas (em particular os combatentes em territórios de conflito ligados ao autodesignado Estado Islâmico, mas não só), "para legitimar as atividades criminosas, ou mesmo incitá-las. Em outros casos, a sua narrativa ideológica é construída de forma ténue para ser facilmente descartada quando as necessidades pessoais assim o exigirem" (Veer, 2020).

A busca de um "denominador comum"[52] é uma tarefa complexa devido às diferenças nos códigos penais nacionais e restante legislação avulsa. Na UE existem basicamente três tipos de abordagens em relação ao crime organizado:

- a abordagem do *civil law* que consiste em criminalizar a participação numa associação criminosa;
- a abordagem do *common law* sustentada na conspiração, por exemplo: um plano para cometer um crime,
- a abordagem escandinava, rejeitando a tipificação de "organização criminosa" e contando apenas com as disposições gerais do direito penal (por exemplo, cumplicidade, coautoria, apoio).

A celebração da Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada transnacional (também designada por Convenção de Palermo de 2000), aprovada em nome da Comunidade pela Decisão do Conselho 2004/579/CE, de 29 de abril de 2004 [53], veio enriquecer o direito internacional com as definições legais previstas no artigo 2º da Convenção, designadamente: "Grupo criminoso organizado" como um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existindo durante um período de tempo e atuando concertadamente com a finalidade de cometer um ou mais crimes graves ou infrações, com a intenção de obter, direta ou

[52] Entre as tentativas para definir "organização criminosa na UE refere-se a Ação Comum relativa à criminalização da participação numa organização criminosa dos Estados-Membros da União Europeia (JO L 333 de 9.12.1998) e Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, designada "*Elaboração de um conceito estratégico para combater a criminalidade organizada*".

[53] JO L 261 de 6.8.2004, p. 69. Trata-se da Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade transnacional organizada, adoptada pela Resolução A/RES/55/25 de 15 de Novembro de 2000 por ocasião da 55.ª Assembleia-Geral das Nações Unidas. Uma vez que o 40.º instrumento de ratificação desta Convenção foi depositado junto do Secretariado-Geral das Nações Unidas em 1 de Julho de 2003, a data da sua aplicação foi em 29 de Setembro de 2003.

indiretamente, um benefício económico ou outro benefício material; e "Crime grave", um ato que constitua uma infração punível com uma pena privativa de liberdade não inferior a quatro anos ou com pena superior.

Por outro lado, a Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho da UE de 24 de outubro de 2008 relativa à luta contra a criminalidade organizada define no seu artigo 1.º n.º 1 "organização criminosa, como a associação estruturada de mais de duas pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada, tendo em vista a prática de infrações passíveis de pena privativa de liberdade ou medida de segurança privativa de liberdade cuja duração máxima seja, pelo menos, igual ou superior a quatro anos, ou de pena mais grave, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, benefícios financeiros ou outro benefício material". Segundo o n.º 2, "associação estruturada" designa uma associação que "não foi constituída de forma fortuita para a prática imediata de uma infração e que não tem necessariamente atribuições formalmente definidas para os seus membros, continuidade na sua composição ou uma estrutura sofisticada".

Segundo alguns autores, a criminalidade organizada "pode ter uma divisão específica de 'trabalho', operar internacionalmente, utilizar um sistema de disciplina e controlo, empregando violência ou outros meios de intimidação para obter o que pretendem. A intimidação, as ameaças violentas ou o uso real da violência podem ser usadas pela criminalidade organizada para garantir o silêncio e impedir que as pessoas divulguem informações às polícias" (Zaitch 2005; Hofmann & Gallupe 2015: 132-133; Skinnari et al. 2019).

Outro elemento caraterizador das organizações criminosas consiste na aposta em negócios lícitos para a lavagem de dinheiro ou para exercerem influência em diversas áreas, tais como: órgãos de comunicação social, política, economia ou até na justiça (Levi, 2002). A infiltração ou a "parasitação" da economia legal, de modo a procurarem legitimar a sua atividade e branquearem capital obtido ilegalmente é uma das estratégias utilizadas, mas esta não é uma realidade de agora, pois desde sempre as associações criminosas procuraram sub-repticiamente encobrir a ilicitude através de negócios de fachada (por exemplo, através de restaurantes, lavandarias, serviços de recolha de lixo, clubes de futebol). Contudo, na era digital os esquemas são muito mais inventivos, passando pelo depósito dos fundos nos designados "paraísos fiscais" que possuem

regimes fiscais favoráveis, onde se verifica a ausência de controlo nos variados tipos de câmbio e garantias de confidencialidade das operações, pelo investimento em criptomoeda, pelo investimento em sociedades financeiras, pelo *ransomware* (extorsão), pela fraude e evasão fiscal, pelo furto de identidades, entre outros.

A estrutura do crime organizado é muito desenvolvida, durável e a sua organização, baseada na divisão científica do trabalho, pode ser comparável à de uma empresa. A sua grande flexibilidade permite-lhe ainda adaptar-se permanentemente e expandir a sua atividade a novas zonas geográficas (áreas internacionais no caso do crime organizado transnacional) e a novos mercados, o que lhe dá igualmente um cariz multifacetado (Carrapiço, 2006: 8). Mas existem casos em que os grupos se formam para atingirem objetivos criminais específicos durante um período limitado de tempo, desagregando-se no final do processo. Para Salt a organização deste tipo de grupos baseia-se, não num núcleo centralizador, mas em conjuntos de pequenas redes independentes que, embora inter-relacionadas, se vão alterando consoante as necessidades do mercado: "como qualquer outra estrutura as redes criminosas crescem, recrutando recursos humanos a nível internacional, com diferentes origens étnicas, permitindo a sua especialização" (Salt, 2000: 31). De referir ainda a capacidade das associações criminosas de protegerem as suas atividades das autoridades (Roks, Kruisbergen, & Kleemans, 2022), através da "corrupção, violência, intimidação, comunicação através de códigos, contravigilância, manipulação dos media e do uso de especialistas, como notários, advogados e contabilistas" (Kleemans, 2007: 180).

É tão-só a partir da conjugação das definições legais, dos índexes de crimes previstos no direito da União Europeia e da reflexão científica empreendida nas universidades que podemos lograr uma delimitação aproximada do conceito de criminalidade organizada, na medida em que, como já abordámos, a criminalidade organizada não se trata de um tipo incriminador específico, mas de um complexo ou de um agrupamento de tipos/categorias de crimes.

No regime jurídico português, salientamos o Código de Processo Penal (CPP)[54] que define respetivamente nas alíneas i), j), l) e m) do artigo 1.º:

[54] Decreto-Lei n.º 78/87 de 17 de fevereiro que até junho de 2022, contou com quarenta e seis alterações.

- terrorismo como "as condutas que integram os crimes de organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo";
- criminalidade violenta como "as condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou a autoridade pública e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos";
- criminalidade especialmente violenta como "as condutas previstas na alínea anterior puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos"; e
- criminalidade altamente organizada como "as condutas que integrarem crimes de associação criminosa, tráfico de órgãos humanos, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência, participação económica em negócio ou branqueamento".

Tendo em conta que em Portugal não existe nenhuma definição legal de criminalidade de massa ou criminalidade comum, *ab contrario* poderia ser designada como a criminalidade que não implica uma atividade sistemática e organizada e que é punível com pena de prisão inferior a 5 anos. Mas, na prática, sabemos que não é assim, na medida em que a reincidência, a utilização de violência e outros fatores agravantes implicam, muitas vezes, o sancionamento mais pesado para os arguidos no quadro da designada "pequena criminalidade".

A Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro (medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira), que contou com a última alteração através da Lei n.º 99-A/2021 de 31 de dezembro, estabelece um regime especial de recolha de prova, quebra do segredo profissional e perda de bens a favor do Estado, relativa aos crimes de:

a) Tráfico de estupefacientes, nos termos dos artigos 21.º a 23.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro;
b) Terrorismo e organização terrorista;
c) Tráfico de armas;
d) Corrupção passiva e peculato;
e) Branqueamento de capitais;
f) Associação criminosa;

g) Contrabando;
h) Tráfico e viciação de veículos furtados;
i) Lenocínio e lenocínio e tráfico de menores;
j) Contrafação de moeda e de títulos equiparados a moeda.

O disposto na presente lei só é aplicável aos crimes previstos nas alíneas g) a j) se o crime for praticado de forma organizada.

A Lei n.º 55/2020, de 27 de Agosto define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal. Neste diploma encontra-se estipulado que são crimes de prevenção prioritária, entre outros: terrorismo; a criminalidade violenta, grave e altamente organizada ou grupal, incluindo as condutas que integrarem os crimes de associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência, participação económica em negócio ou branqueamento; a violência doméstica e o homicídio conjugal; a cibercriminalidade.

Na nossa perspetiva, os diplomas legais que definem as prioridades de política criminal em Portugal têm enfermado de dois problemas. Por um lado, a falta de alinhamento das prioridades nacionais com os objetivos do ciclo político da UE. Por outro lado, a definição de um vasto catálogo de ilícitos criminais, quando se deveriam restringir aos crimes que mais impacto têm na segurança dos cidadãos (vítimas), quer pela sua gravidade, quer pela sua representatividade estatística.

3. Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massa

De acordo com o Índice Global de Crime Organizado 2021 "a grande maioria da população mundial (79,2%) vive em países com altos níveis de criminalidade e em países com baixa resiliência (79,4%)" (*Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, 2021: 40-41). O mesmo documento sublinha o seguinte:

– o tráfico de seres humanos é o tipo de criminalidade mais prevalente. Em 2020, havia cerca de 281 milhões de migrantes em todo o mundo. A mobilidade humana continuou a ser um dos principais impulsionadores do crime organizado, bem como a

instabilidade sociopolítica, os conflitos armados, a desigualdade socioeconómica e a mudança climática;
- a segunda tipologia criminal mais importante ao nível global é o comércio de canábis. O cultivo/produção de canábis afeta todas as regiões do mundo e o número estimado de consumidores em 2019 foi de 200 milhões. Ao contrário da canábis, que pode ser cultivada em qualquer lugar com facilidade e é comparativamente barata, outros mercados de drogas acarretam custos mais altos e locais de produção limitados, restringindo sua difusão;
- o tráfico de armas de fogo também é preocupante ao nível internacional. O Alto Representante da ONU para os Assuntos de Desarmamento referiu em 2020 que havia 1 bilião de armas em circulação, principalmente devido a conflitos armados na América Central e do Sul, África, Balcãs e Oriente Médio. O comércio ilícito de armas também aumenta o poder dos grupos armados sobre o Estado e, em alguns casos, os atores criminosos e os atores envolvidos em conflitos tornam-se indistintos, com atores armados não estatais que muitas vezes controlam os principais mercados ilícitos (*Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, 2021: 40-41).

Por fim, é relevante mencionar que, de acordo com o Índice Global de Crime Organizado 2021, os atores estatais, as redes criminosas, os atores criminosos transnacionais e os grupos de estilo mafioso foram identificados como os principais atores criminais ao nível global (*Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, 2021: 40-42).

O *Serious and Organized Crime Threat Assessment* de 2021 da Europol refere que a criminalidade organizada se encontra cada vez mais "estruturada, em rede e a cooperação entre criminosos é fluida, sistemática e com o foco no lucro" (EU SOCTA, 2021: 10).

No citado relatório, a Europol sublinha que:

- 80% dessas organizações criminosas estão envolvidas no tráfico de drogas, no crime organizado contra a propriedade, fraude fiscal, tráfico de seres humanos, fraudes on-line e contrabando de migrantes;
- 40% têm uma estrutura hierarquizada e 60% são estruturas fluidas;
- 79% são compostos por seis ou mais membros e 21% têm até cinco membros;

- 80% utilizam uma cobertura legal para desenvolver a sua atividade criminosa;
- 68% utilizam métodos básicos de branqueamento de capitais, como o investimento em bens imobiliários ou bens de elevado valor.
- 60% utilizam a violência e 60% envolvem-se na corrupção (EU SOCTA, 2021: 18).

O relatório *Internet and Organized Crime Threat Assessment* de 2021 da Europol menciona que as tecnologias emergentes são cada vez mais utilizadas pelas organizações criminosas no âmbito do tráfico de seres humanos, da lavagem de dinheiro, do tráfico de armas e drogas, na fraude e extorsão, no furto de dados pessoais e na sua comercialização. Os criminosos estão a apostar "no aumento da sua segurança operacional, ocultando a sua atividade online, usando canais de comunicação mais seguros e dissimulando a movimentação de fundos ilícitos" (IOCTA, 2021: 16).

À medida que se intensificam os efeitos da globalização sobre a vida quotidiana das sociedades e dos países, mais evidentes se tornam as relações entre a criminalidade de massa e a criminalidade organizada, assim como entre a criminalidade que ocorre num dado país ou região e a criminalidade organizada transnacional.

A teoria do *«broken windows»* (Wilson & Kelling, 1982) chama a atenção para a estreita relação de causa-efeito que se estabelece entre as incivilidades e criminalidade de rua, que se desenvolvem progressivamente para formas de criminalidade cada vez mais endémicas, violentas e organizadas. Para prevenir e combater com eficácia os novos riscos, ameaças, vulnerabilidades e oportunidades que decorrem desta crescente interdependência entre os vários patamares da criminalidade, as autoridades nacionais e supra-nacionais necessitam de ultrapassar um paradigma tradicional compartimentado em várias especialidades e estruturas estanques, que segmentam artificialmente a realidade em domínios como a prevenção, as informações, a segurança e ordem públicas e a investigação criminal, ou as incivilidades, a pequena, a média e a grande criminalidade, ou ainda a criminalidade nacional e a transnacional.

Neste contexto, a segurança, já não se mantém, assegura e projeta, apenas nas fronteiras territoriais, físicas e geográficas dos Estados, mas no exterior desses limites territoriais, procurando e necessitando mesmo

os países de projetar segurança para além deles. As organizações internacionais envidam esforços para identificar formas de melhorar a eficácia da cooperação para a prevenção e repressão de uma criminalidade que cada vez conhece menos barreiras conceptuais, institucionais e geográficas.

Para Maria José Morgado "enquanto o crime não tem fronteiras a justiça é ainda excessivamente territorial, local, o que pode transformar-se, nestes casos, num factor de impunidade (se não houver cooperação judiciária, estreita, rápida, eficaz)" (Morgado, 2003: 9). Torna-se, por isso, urgente encontrar normativos, estruturas, processos e mentalidades, ao nível nacional e internacional, que encarando a realidade criminal como um sistema complexo, cheio de interdependências, adotem uma visão holística assente numa abordagem transversal, transdisciplinar, multi-institucional e integrada.

A nova criminalidade é caraterizada pela utilização "do poder *mutagénico* das tecnologias, por combinações complexas de meios e *modi operandi*, as quais, geram ameaças diversificadas, de natureza transnacional, assimétricas e totalmente imprevisíveis quanto ao tempo, modo, local e intensidade de materialização" (Fernandes, 2005: 123 – 152.). Trata-se de uma criminalidade com uma dimensão supranacional, não se limitando às fronteiras da soberania dos Estados-Nação, fluida, flutuante, múltipla, volátil e mimética, onde as conexões, por um lado, entre crime organizado e crime de rua e, por outro lado, a cibercriminalidade e a criminalidade no mundo físico são uma constante.

Alguns grupos criminosos tendem a ser pequenos e transitórios, enquanto outros têm uma organização perene e corporativa; alguns tendem a ser formados por pessoas da mesma nacionalidade e/ou etnia, enquanto outros não excluem 'estrangeiros'; alguns são compostos por pessoas de idade e de género semelhantes e vivem na mesma localidade, enquanto outros provêm de origens diferentes e aproveitam as oportunidades da globalização; finalmente, alguns grupos incluem indivíduos que desenvolvem diversas tarefas, enquanto outros se especializam em ilícitos criminais e *modi operandi* específicos (Campana & Varese, 2022). A criminalidade organizada utiliza, muitas vezes, criminosos comuns para a execução de operações logísticas (transporte, armazenamento, distribuição), de recolha de fundos, de segurança, de vigilância, entre outros. É conhecido por parte dos órgãos de polícia criminal e autoridades judiciárias, o recrutamento por parte das associações criminosas

de "pequenos" delinquentes para executarem atividades delituosas que servem para financiar operações ligadas ao crime organizado e/ou ao terrorismo (ex. furtos de passaportes e outros documentos de identificação, furtos/roubos na via pública, furtos/roubos de armas em espingardarias, roubos em estabelecimentos bancários, furtos/roubos de multibancos, prostituição, lenocínio e tráfico de seres humanos, auxílio à imigração ilegal, criminalidade económica e financeira, burla informática, etc.).

Ao mesmo tempo, a criminalidade de massa tem tendência, a complexificar-se, a assumir configurações mais graves e violentas e também a internacionalizar-se, tendo em vista a obtenção de maiores proventos económicos. Veja-se os furtos no interior de residências, furtos por carteirista ou furtos no interior de estabelecimentos comerciais (i.e. lojas de pronto-a-vestir) perpetrados em território português, de norte a sul, na sua maioria por grupos de nacionalidade albanesa, romena, moldava, búlgara ou croata, os quais, praticando ilícitos que são normalmente qualificados como criminalidade comum (ou como *bagatelas penais*), constituem verdadeiras associações criminosas, selecionando os locais de atuação, transportando os operacionais para as áreas de atuação, prestando-lhes apoio logístico e segurança e escoando os valores furtados ou roubados.

4. Mecanismos de Cooperação Policial Internacional

Diversos têm sido os passos empreendidos com vista a uma maior agilização dos mecanismos de cooperação policial e judiciária.

De referir o papel incontornável da Europol. Em termos históricos o Ato do Conselho, de 26 de julho de 1995 veio estatuir a Convenção elaborada com base no artigo K.3 do Tratado da União que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol)[55]. No artigo 2.º da Convenção está previsto como objetivo geral da Europol a melhoria da eficácia dos serviços competentes dos Estados membros e a sua cooperação no que diz respeito à prevenção e combate ao terrorismo, ao tráfico de estupefacientes e a outras formas graves de criminalidade internacional, quando haja indícios concretos da existência de uma estrutura ou de uma organização criminosa e quando dois ou mais Estados membros

[55] JO nº C 316 de 27/11/1995 p. 1.

sejam afetados por essas formas de criminalidade. O mandato da Europol foi sucessivamente alargado para a prevenção e luta contra o tráfico de estupefacientes, a criminalidade ligada ao tráfico de matérias nucleares e radioativas, as redes de imigração clandestina, o tráfico de seres humanos e o tráfico de veículos furtados, atividades de terrorismo que atentem contra a vida, a integridade física, a liberdade das pessoas e os bens. A Decisão do Conselho, de 6 de dezembro de 2001, alarga o mandato da Europol às formas graves de criminalidade internacional enumeradas no anexo à Convenção Europol[56], a partir de 1 de janeiro de 2002.

Entretanto em 6 de abril de 2009 foi aprovada uma Decisão do Conselho que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol)[57]. Segundo o artigo 3.º n.º 1 desta Decisão, a competência da Europol abrange a criminalidade organizada, o terrorismo e outras formas de criminalidade grave constantes do anexo à Decisão, que afetem dois ou mais Estados membros de modo tal que, pela amplitude, gravidade e consequências das infrações, seja necessária uma orientação comum por parte dos Estados membros.

O Regulamento 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2016 veio criar a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol), substituindo e revogando as Decisões 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI e 2009/968/JAI do Conselho. O artigo 3.º do Regulamento prevê que a Europol apoia e reforça a ação das autoridades competentes dos Estados membros e a sua cooperação mútua em matéria de prevenção e luta contra a criminalidade grave que afete dois ou mais Estados membros, o terrorismo e formas de criminalidade que afetem um interesse comum abrangido por uma política da União. O catálogo de crimes encontra-se numa lista de trinta tipologias criminais, anexa ao Regulamento e inclui desde crimes de terrorismo, criminalidade organizada, tráfico de estupefacientes, tráfico de seres humanos, cibercriminalidade, corrupção, tráfico de armas, munições e explosivos, tráfico de espécies animais ameaçadas, abuso e exploração sexual, incluindo material relacionado com o abuso sexual de crianças e aliciamento de crianças para fins sexuais, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

---

[56] 2001/C 362/01.

[57] Esta decisão substituiu a Convenção elaborada com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia que cria um Serviço Europeu de Polícia («Convenção Europol»).

A Europol constitui-se como um repositório (*hub*) de informações criminais e de cooperação policial. Salientam-se algumas das principais mais-valias desta agência da UE: tem mais de 250 oficiais de ligação de 47 países, de organizações e agências internacionais (Estados membros, de países terceiros, da Interpol, da Frontex, da OLAF e do Gabinete do Procurador Europeu) a desempenhar funções na respetiva sede em Haia nos Países Baixos; financia operações e investigações dos Estados membros e de países terceiros; promove o destacamento de peritos para apoio a investigações e de operações no terreno; efetua perícias forenses a telemóveis e diverso equipamento informático remetido pelas polícias dos Estados membros no âmbito de investigações de crimes que afetam mais do que um Estado membro e previstas no mandato da Europol; efetua a avaliação da ameaça quanto ao terrorismo, criminalidade organizada, cibercriminalidade e criminalidade económico-financeira; coordena ações conjuntas com a Eurojust, OLAF, Frontex e Gabinete do Procurador Europeu no âmbito das respetivas competências, assim como com os Estados membros e países terceiros; desenvolve aplicações e ferramentas de análise no quadro da criminalidade organizada, terrorismo, criminalidade económico-financeira e cibercriminalidade; promove a difusão, troca e análise de informação criminal no *Secure Information Exchange Network Application* (SIENA) disponibilizada pelos Estados membros e países terceiros, procurando ligações entre suspeitos, entre ilícitos criminais e *modi operandi*.

O SIENA é uma plataforma de última geração que visa responder às necessidades de troca de informações entre agências de aplicação da lei dos Estados membros da EU, estando em conformidade com todos os requisitos legais de proteção e confidencialidade de dados. A plataforma permite a troca rápida e amigável de informações operacionais e estratégicas de índole criminal entre: oficiais de ligação, analistas e especialistas da Europol e Estados terceiros com os quais a Europol tem acordos de cooperação estratégica e operacional. Lançada em 1 de julho de 2009, é utilizada pelas polícias dos Estados membros da EU, pela Eurojust, Frontex, OLAF e Interpol, Estados terceiros, como Austrália, Canadá, Noruega, Liechtenstein, Moldávia, Suíça, Estados Unidos, Ucrânia, entre outros. O acesso ao SIENA tem sido ainda facultado a unidades especializadas, como os Gabinetes de Recuperação de Bens (*Assets Recovery*), Centros de Cooperação Policial Aduaneira (CCPA), Gabinete de Informação de Passageiros (GIP), unidades de inteligência, equipas

de busca ativa de fugitivos (ENFAST), unidades especiais de polícia (ATLAS), entre outros. Foi adicionada ainda ao SIENA uma ferramenta que lhe permitiu lidar com os conteúdos restritos relacionados com o terrorismo, interligando na plataforma SIENA, unidades de combate ao terrorismo e potenciando assim a troca de informações criminais nesta área chave. No início de 2020, estavam conectadas ao ambiente SIENA 49 entidades ligadas ao contraterrorismo.

A Estratégia 2020+ da Europol preconiza um maior desenvolvimento do SIENA, uma nova arquitetura de gestão da informação da Europol e a adoção de novos métodos e tecnologias à medida que se tornam disponíveis. A gestão da plataforma e coordenação de acessos ao SIENA é gerida em Portugal pela Unidade Nacional Europol (UNE). De referir que, na presente data, a Polícia Judiciária (PJ) é a única entidade policial a ter acesso direto ao SIENA no nosso país, encontrando-se previsto o alargamento destes acessos diretos a outros órgãos de polícia criminal, nomeadamente a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR).

Em 2020 a Comissão Europeia tomou a iniciativa de propor a revisão do mandato da Europol, procurando adaptar a agência e os mecanismos de cooperação internacional à evolução da criminalidade na era digital. A discussão do projeto de regulamento contou com um grande impulso durante a Presidência Portuguesa do Conselho da UE no 1.º semestre de 2021 e em concreto devido aos trabalhos realizados no grupo do Conselho designado por *Law Enforcement Working Party* (LEWP). Neste grupo foi obtida a aprovação na generalidade do texto do projeto de regulamento daquela agência da EU por parte dos 27 Estados membros, após seis meses de intensas negociações entre janeiro e junho de 2021.

A revisão do regulamento da Europol foi aprovada em junho de 2022 após ter sido discutido no âmbito do processo político entre o Conselho da EU, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Os objetivos principais que a Comissão preconizou para a atualização do documento que rege a organização e funcionamento desta importante agência da UE são os seguintes:

- investigação e inovação: face aos desafios que a utilização de novas tecnologias por parte de criminosos representa para a segurança da UE, as autoridades policiais têm de reforçar as suas capacidades tecnológicas. Para o efeito, o projeto de regu-

lamento incumbe a Europol de apoiar os Estados membros na utilização das tecnologias emergentes, bem como, deverá também procurar explorar novas abordagens e desenvolver soluções tecnológicas comuns, incluindo as que se baseiam na inteligência artificial, sempre sob reserva de garantias sólidas em termos de segurança e de direitos fundamentais;

- tratamento de grandes conjuntos de dados (*big data*): o volume e a complexidade dos dados recolhidos em investigações criminais têm vindo a aumentar. Os Estados membros, ao procederem eles próprios à análise dos dados, nem sempre conseguem detetar ligações transnacionais. Ao abrigo das regras propostas, a Europol poderá tratar séries de dados complexas e volumosas para ajudar os Estados membros a combater a criminalidade grave e o terrorismo. O regulamento inclui também requisitos precisos para assegurar que qualquer tratamento de dados pela Europol seja sempre efetuado respeitando os direitos fundamentais, nomeadamente o direito à privacidade, alinhando este documento com o regulamento da UE relativo à proteção de dados. Foi ainda introduzido no projeto de regulamento um novo artigo com vista a clarificar a situação dos dados que estão atualmente na posse da Europol. Uma medida transitória permitirá que os Estados membros, a Procuradoria Europeia e a Eurojust, informem a Europol de que pretendem executar o novo mandato que lhe foi confiado no que respeita a esses dados. Nesse caso, a Europol poderá continuar a apoiar as investigações que neles se baseiam. De um modo geral, o texto visa conciliar a eficácia da agência e o pleno cumprimento das regras em matéria de proteção de dados;
- cooperação com entidades privadas: como resultado da crescente utilização dos serviços online por parte dos criminosos, os intervenientes privados detêm uma quantidade crescente de dados pessoais que podem ser úteis para as investigações criminais. Ao abrigo das novas regras propostas, a Europol poderá receber dados pessoais diretamente de parceiros privados (incluindo bancos, entidades financeiras, empresas de telecomunicações e multinacionais de informação), a fim de assegurar que haja ao nível da UE um ponto de contacto para partilhar legalmente conjuntos de dados pertinentes para várias jurisdições. A Europol

poderá então analisar esses conjuntos de dados a fim de identificar os Estados membros em causa e transmitir as informações às autoridades nacionais;

- cooperação com países terceiros: o projeto de regulamento alarga as possibilidades de cooperação da Europol com países terceiros. Introduz a possibilidade de proceder ao intercâmbio de dados pessoais com países que tenham instituído salvaguardas adequadas por meio de um instrumento juridicamente vinculativo, ou nos quais essas salvaguardas já existissem, de acordo com a autoavaliação da Europol.
- cooperação com a Procuradoria Europeia: a Europol deverá trabalhar em estreita colaboração com a Procuradoria Europeia e, a seu pedido, apoiar as investigações a que esta proceda. Deverá igualmente comunicar sem demora à Procuradoria Europeia qualquer conduta criminosa que seja da sua competência. A fim de reforçar a cooperação operacional entre os dois organismos, o projeto de regulamento estabelece também as regras de acesso da Procuradoria Europeia aos dados da EUROPOL;
- indicações do Sistema de Informação Schengen (SIS): a Europol apoiará os Estados membros no tratamento dos dados transmitidos por países terceiros ou organizações internacionais e poderá propor que os Estados membros introduzam indicações de informação no Sistema de Informação Schengen (SIS).
- iniciativa de lançamento de investigações: o novo mandato permitirá à Diretora Executiva da Europol propor a abertura de uma investigação nacional sobre crimes lesivos de um interesse comum que seja objeto de uma política da EU, ainda que o crime em causa não tenha dimensão transnacional. Caberá às autoridades nacionais decidir se há que dar ou não seguimento a esse pedido.

Outro exemplo significativo de cooperação judiciária e policial foi consignado no Decreto-Lei n.º 88/2017 de 21 de agosto que transpôs a Diretiva 2014/41/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014 e revogou a Lei n.º 25/2009, de 5 de junho, aprovando o regime jurídico da emissão, transmissão, reconhecimento e execução de decisões europeias de investigação em matéria penal. Este diploma constituiu uma evolução importante, nomeadamente na repressão da crimina-

lidade organizada e especialmente complexa. Pretende-se a substituição dos instrumentos de auxílio judiciário em matéria penal existentes na UE por um só instrumento de âmbito compreensivo, abrangendo, quanto possível, todos os tipos de elementos de prova e tendo por objetivo facilitar a obtenção de provas pelas autoridades judiciárias no âmbito de investigações penais transnacionais.

A DEI é uma decisão judicial emitida ou validada por uma autoridade judiciária de um Estado membro («Estado de emissão») para que sejam executadas noutro Estado membro («Estado de execução») uma ou várias medidas de investigação específicas, tendo em vista a obtenção de elementos de prova em conformidade com o presente diploma legal. Os Estados membros executam uma DEI com base no princípio do reconhecimento mútuo. A emissão de uma DEI pode ser requerida por um suspeito ou por um arguido, ou por um advogado em seu nome, no quadro dos direitos da defesa aplicáveis nos termos do processo penal nacional.

A DEI abrange qualquer medida de investigação, com exceção da criação de equipas de investigação conjuntas e da obtenção de elementos de prova por essas equipas. A DEI abrange também as medidas de investigação destinadas à realização dos objetivos de uma equipa de investigação conjunta, a executar num Estado membro que nela não participa, por decisão da autoridade judiciária competente de um dos Estados membros que dela fazem parte. A DEI aplica-se à obtenção de novos elementos de prova e à transmissão de elementos de prova na posse das autoridades competentes do Estado de execução, em todas as fases do processo.

A DEI pode ser emitida nos seguintes tipos de processos: em processos penais instaurados por uma autoridade judiciária, ou que possam ser instaurados perante uma tal autoridade, relativamente a uma infração penal, ao abrigo do direito interno do Estado de emissão; em processos instaurados pelas autoridades judiciárias referentes a factos ilícitos puníveis ao abrigo do direito interno do Estado de emissão, desde que as respetivas decisões admitam recurso para um órgão jurisdicional competente, nomeadamente em matéria penal; em processos instaurados por entidades administrativas relativamente a factos ilícitos puníveis ao abrigo do direito interno do Estado de emissão, designadamente por infrações que constituam ilícito de mera ordenação social, cujas decisões admitam recurso para um órgão jurisdicional competente, nomeadamente

em matéria penal; em conexão com os processos referidos nas alíneas anteriores, relativos a crimes ou outros atos ilícitos pelos quais uma pessoa coletiva possa ser responsabilizada ou punida no Estado de emissão.

Destacam-se, entre outras, as seguintes áreas de cooperação podendo ser emitidas DEI nas seguintes situações para:

- a transferência temporária de uma pessoa detida no Estado de execução, tendo em vista a execução de uma medida de investigação em que seja necessária a sua presença no território do Estado de emissão, desde que seja garantida a devolução da pessoa às autoridades do Estado de execução, no prazo estabelecido pela autoridade de execução, após consultas, se necessário, entre esta e as autoridades de emissão;
- a transferência temporária de uma pessoa detida no Estado de emissão, tendo em vista a concretização de uma medida de investigação para recolha de prova, em que seja necessária a sua presença no território nacional;
- a audição de um suspeito ou arguido por videoconferência ou outros meios de transmissão audiovisual;
- a audição dessa pessoa por conferência telefónica;
- verificar se uma pessoa singular ou coletiva sujeita a um processo penal possui ou controla uma ou mais contas de qualquer tipo em bancos, situados no território do Estado de execução, e, em caso afirmativo, para obter todos os dados das contas identificadas;
- a obtenção de dados relativos a determinadas contas bancárias e às operações bancárias realizadas durante um determinado período através de uma ou várias contas especificadas, incluindo os dados relativos às contas debitadas ou creditadas;
- a execução de uma medida de investigação que exija a recolha de elementos de prova em tempo real, de forma ininterrupta e durante um determinado período de tempo, nomeadamente as medidas de investigação que requerem;
- solicitar ao Estado de execução que preste assistência ao Estado de emissão na realização de investigações criminais por agentes encobertos ou que atuem sob falsa identidade;
- a interceção de telecomunicações em caso de necessidade de assistência técnica noutro Estado.

O mandado de detenção europeu, aprovado pela Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002[58] e transposto para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 65/2003, de 23 de Agosto representou também um passo importante no incremento da cooperação policial e judiciária.

O mandado de detenção europeu é uma decisão judiciária emitida por um Estado membro com vista à detenção e entrega por outro Estado membro de uma pessoa procurada para efeitos de procedimento criminal ou para cumprimento de uma pena ou medida de segurança privativas da liberdade. O mandado de detenção europeu é executado com base no princípio do reconhecimento mútuo e em conformidade com o disposto na presente lei e na Decisão Quadro n.º 2002/584/JAI, do Conselho, de 13 de Junho. De acordo com o Art. 2.º da Lei n.º 65/2003, de 23 de Agosto o mandado de detenção europeu pode ser emitido por factos puníveis, pela lei do Estado membro de emissão, com pena ou medida de segurança privativas da liberdade de duração máxima não inferior a 12 meses ou, quando tiver por finalidade o cumprimento de pena ou de medida de segurança, desde que a sanção aplicada tenha duração não inferior a 4 meses. Será concedida a entrega da pessoa procurada com base num mandado de detenção europeu, sem controlo da dupla incriminação do facto, sempre que os factos, de acordo com a legislação do Estado membro de emissão, constituam as seguintes infrações, puníveis no Estado membro de emissão com pena ou medida de segurança privativas de liberdade de duração máxima não inferior a três anos para um conjunto de trinta um crimes (desde o terrorismo, associação criminosa, cibercriminalidade, corrupção, branqueamento) e ainda os crimes abrangidos pela jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

De referir ainda, pela sua importância para a cooperação internacional, os Pontos Únicos de Contacto para a cooperação policial (PUC-CPI). O intercâmbio de informações entre os Estados membros é uma

[58] A Lei n.º 65/2003, de 23 de agosto aprova o regime jurídico do mandado de detenção europeu (em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/584/JAI, do Conselho, de 13 de Junho). A Lei n.º 35/2015 de 04 de maio constitui a primeira alteração à Lei n.º 65/2003, de 23 de agosto, que aprova o regime jurídico do mandado de detenção europeu, em cumprimento da Decisão-Quadro 2009/299/JAI, do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, que reforça os direitos processuais das pessoas e promove a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo no que se refere às decisões proferidas na ausência do arguido. A Lei n.º 115/2019, de 12 de setembro publicou as últimas alterações à Lei.

ferramenta decisiva para as autoridades de aplicação da lei, não só no combate à criminalidade grave e organizada, mas também às infrações de menor gravidade cometidas em grande escala, por grupos criminosos itinerantes ou por criminosos individuais que operam em vários países (criminalidade de massa). Entre os instrumentos de apoio recomendados para adoção pelos Estados membros na Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho salienta-se o de «Reforçar a cooperação em matéria de aplicação da lei na U.E.: o modelo europeu de intercâmbio de informações (EIXM)» contempla o *Single Point of Contact* (SPOC) ou Ponto Único de Contacto (PUC). Este projeta-se como um «balcão único», ou seja, a principal porta de entrada e de saída em Portugal do fluxo de informações criminais e de pedidos de cooperação internacional, em conformidade com as «Orientações para a criação de um ponto único de contacto para o intercâmbio internacional de informação entre serviços de polícia» (Doc. 10492/14, de 13 de junho de 2014, DAPIX 75 ENFOPOL 157).

Neste contexto, foi publicado o Decreto-Lei n.º 49/2017 de 24 de maio, que criou, no âmbito do Sistema de Segurança Interna, na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI), procedendo à segunda alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna).

Segundo o artigo 23.º A n.º 1 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, o PUC-CPI é o centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados. O artigo 23.º A n.º 2 estipula que compete ao PUC-CPI, designadamente: assegurar o intercâmbio internacional de informações entre os serviços de polícia, nos termos da Lei n.º 74/2009, de 12 de agosto[59]; definir critérios e dar orientações em matéria de interlocução externa no âmbito da cooperação policial internacional; garantir a ope-

[59] Aprova o regime aplicável ao intercâmbio de dados e informações de natureza criminal entre as autoridades dos Estados-membros da U.E., transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º 2006/960/JAI, do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006.

racionalidade dos mecanismos e instrumentos de cooperação policial internacional; definir e implementar boas práticas internas em matéria de cooperação policial internacional e dar execução às orientações veiculadas pelas competentes instâncias internacionais; definir os critérios para a escolha dos canais adequados para a transmissão de informações, nos termos da lei; identificar e promover a utilização de soluções de gestão de processos eficazes e definir fluxos de trabalho especificamente destinados à cooperação policial internacional em matéria de assistência jurídica mútua; assegurar a necessária articulação com as estruturas nacionais responsáveis pela cooperação judiciária internacional; assegurar a coordenação da representação externa, nas instâncias europeias e internacionais, no âmbito da cooperação policial internacional, por si, ou através dos órgãos de polícia criminal que a integram; programar e implementar ações destinadas à formação contínua dos trabalhadores em funções públicas em exercício na área da cooperação policial internacional, bem como das de mais autoridades de aplicação da lei.

O artigo 23.º A n.º 4 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, estipula que o PUC-CPI tem um Gabinete de Gestão constituído por elementos da GNR, da PSP, da PJ e do SEF, designadas/os Coordenadores de Gabinete[60]. O n.º 9 do mesmo artigo e diploma legal prevê que a Polícia Marítima e a Autoridade Tributária e Aduaneira possam colocar elementos de ligação no PUC-CPI.

O PUC-CPI reúne, sob a mesma gestão, o Gabinete Nacional SIRENE, o Gabinete Nacional da INTERPOL, a Unidade Nacional da EUROPOL, a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e os pontos de contacto decorrentes das Decisões Prüm (artigo 23.º A n.º 6)[61].

---

[60] De acordo com o artigo 23-A n.º 6 o PUC-CPI reúne, sob a mesma gestão, o Gabinete Nacional Sirene, o Gabinete Nacional da Interpol, a Unidade Nacional da Europol, a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira, os pontos de contacto decorrentes das Decisões Prüm e o Gabinete de Informações de Passageiros.

[61] Segundo o artigo 3.º (Gabinete de Gestão) do Decreto Regulamentar n.º 7/2017, de 7 de agosto, o Gabinete de Gestão é constituído por elementos da GNR, da PSP, da PJ e do SEF, designados coordenadores de gabinete. Cada coordenador de gabinete chefia uma das unidades orgânicas. Os coordenadores de gabinete são nomeados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Interna e da Justiça, sob proposta o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, e exercem funções em comissão de serviço pelo período de três anos. A coordenação do

O PUC-CPI funciona ininterruptamente (24 horas por dia), em regime de turnos e é coordenado, de forma rotativa, por cada um dos coordenadores do gabinete de gestão, sendo este denominado coordenador-geral e responsável pelo encaminhamento dos pedidos nacionais, pela decisão de distribuição dos pedidos ou informações recebidas do exterior e pela validação das respostas nacionais emitidas (artigo 23.º A n.º 7). O Procurador-Geral da República indica um ponto de contacto que assegura a articulação permanente entre o Ministério Público e o PUC-CPI, para o exercício das competências que lhe são próprias, no processo penal.

No que diz respeito ao acesso aos metadados por parte dos órgãos de polícia criminal e serviços de informações em Portugal, ou seja, à internet, ao correio eletrónico através da internet, às comunicações telefónicas através da internet, bem como às comunicações telefónicas da rede fixa e da rede móvel, parece-nos uma condição fundamental para uma investigação criminal e uma segurança interna modernas, eficazes e eficientes. O recurso a este tipo de prova do mundo digital é indispensável para a descoberta da verdade, seja a que interessa à acusação ou à defesa no âmbito do processo penal.

O Tribunal Constitucional no seu acórdão 268/2022 declarou, no entanto, a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de várias disposições da Lei n.º 32/2008, de 17 de julho relativa à conservação e transmissão de dados para fins de investigação criminal, por atentar contra os direitos à privacidade e à proteção dos dados pessoais. Espera-se que se proceda à aprovação de um novo dispositivo legal que respeite os limites do Tribunal Constitucional e a decisão do Tribunal de Justiça da EU sobre esta mesma questão, mas que não obstaculize a ação da justiça e das polícias na investigação da criminalidade grave.

Quanto ao período de conservação por parte dos fornecedores de serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou das redes públicas de comunicações, é nosso entendimento que deverá con-

---

Gabinete de Gestão é assegurada, rotativamente e em acumulação de funções, por cada um dos coordenadores do Gabinete, nessas funções denominado coordenador-geral. O coordenador-geral é responsável pelo encaminhamento dos pedidos nacionais, pela decisão de distribuição dos pedidos ou informações recebidas do exterior e pela validação das respostas nacionais emitidas nos termos do presente decreto regulamentar, sem prejuízo das competências que lhe sejam atribuídas por delegação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

tinuar a ser de um ano a contar da data da conclusão da comunicação, embora se antecipem outras soluções, como a solicitação de informações que as operadoras têm de conservar no exercício da sua atividade. Relembre-se que no artigo 6.º da Diretiva n.º 2006/24/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março, relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações, transposta para a ordem jurídica interna, se encontra estipulado que os Estados membros devem assegurar a conservação dos dados por períodos não inferiores a seis meses e não superiores a dois anos, no máximo, a contar da data da comunicação. Pelo que nos parece que o legislador ao estatuir o período de um ano para conservação dos dados em Portugal (artigo 6.º da Lei n.º 32/2008, de 17 de Julho) demonstrou ponderação e uma preocupação em equilibrar as necessidades da investigação criminal e os direitos dos cidadãos (arguidos ou não).

No relatório *Internet Organized Crime Threat Assessment* (IOCTA) de 2021 a Europol defendeu que devem ser ultrapassadas as "barreiras legais em torno da retenção e do compartilhamento de dados. Os dados, muitas vezes, não são conservados pelo tempo suficiente por parte dos fornecedores de serviços de internet, o que pode levar à perda de potenciais provas. As investigações beneficiariam de um período mais alargado para retenção dos dados, mas também de uma maior celeridade e qualidade na troca de dados por parte dos fornecedores de serviços de internet e de comunicações. A definição de regras mais claras para registar endereços e domínios IP poderiam melhorar a qualidade desses dados" (IOCTA, 2021: 39).

Por outro lado, nesta era digital consideramos um imperativo nacional encontrar suporte legal para que os serviços de informações tenham também acesso (de forma escrutinada e nos limites da lei) a este tipo de dados, tendo em vista a segurança do Estado e dos seus cidadãos.

5. Desafios e Oportunidades da Reforma do Processo Penal

Face à interpenetração crescente entre formas de criminalidade organizada e grave e criminalidade de massa, devido à complexificação e inventividade dos novos *modi operandi* e técnicas e táticas criminais e atendendo ao facto das relações entre as organizações «fora da lei» hoje

não serem facilmente delimitáveis no espaço, tempo e configuração, o direito penal e processual penal têm a tarefa de interpretar os fenómenos criminógenos hodiernos, enquadrá-los e aplicar-lhes as disposições do Código Penal (CP) e do CPP e demais legislação avulsa. Porém, os Códigos Penal e de Processo Penal, bem como a própria revisão da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) – Lei n.º 49/2008 de 27 de agosto – continuam ainda a manter uma divisão demasiado estanque entre formas de criminalidade (altamente) organizadas e criminalidade comum. Os mesmos grupos de delinquentes que cometem crimes com armas de fogo, praticam outros ilícitos – designadamente furtos e roubos – sem armas ou na posse das mesmas, o que leva a uma dispersão da investigação por diversos OPC e obstáculos na troca de informações criminais. De referir que a criminalidade violenta e organizada implica conhecimento «do terreno», dos *modi operandi* e metodologias utilizadas, dos bairros onde residem os suspeitos, do seu passado criminal, das conexões entre suspeitos e respetivo papel no grupo. E apontamos ainda o fator dos criminosos atuarem quer no mundo físico, quer nas redes digitais, de forma multidisciplinar e paralela.

Por outro lado, parece inferir-se um certo consenso quanto ao impacto diminuto na alteração do estatuto penal e processual das vítimas que, em geral, consideram «esquecidas» do direito penal. A reparação social e moral ultrapassa o plano patrimonial, coberto pela indemnização, trata-se de reconstituir a imagem e a dignidade da vítima, afetadas pelo crime e pela própria reação social estigmatizante (vulgar nos crimes sexuais e na violência doméstica). Este objetivo deve ser prosseguido por um processo penal público, devendo o Estado assumir a reparação dos direitos afetados com maior eficácia. Espera-se que os órgãos legislativos "procedam aos ajustamentos legais para combater a criminalidade violenta, tendo em consideração que o *hipergarantismo* concedido aos arguidos colide com o direito das vítimas, com o prestígio das instituições e dificulta e impede muitas vezes o combate eficaz à criminalidade complexa"[62].

Para Costa Andrade, "a submissão de plano de todos os casos à rigidez dos formalismos e rituais do processo penal pode, não raro, condenar a vítima à «vitimização secundária», com a consequente indução de uma irreversível carreira de vitimização ou, noutra direção, de delinquência (...). A vitimização pode ser induzida por sentimentos de

[62] Nota de imprensa da Procuradoria-Geral da República de 28 de agosto de 2008.

'frustração-agressão' e potenciada pelo "sentimento de injustiça sofrida". Um indesejável e perverso efeito itragéneo a que não pode obviar-se com o paliativo da suspensão provisória do processo, que o legislador de 2007 consagrou" (Andrade, 2008: 147).

Por outro lado, com o intuito de se evitar a estigmatização do arguido, tem vindo a caminhar-se no sentido de a pequena e média criminalidade ser sancionada com penas não privativas da liberdade e de estas serem aplicadas em processos simplificados e acelerados que, no entanto, não deixam de respeitar as garantias de defesa do arguido (Rodrigues, 1996: 539). Segundo Sónia Fidalgo, está nas mãos dos magistrados do Ministério Público dinamizarem a aplicação do processo sumaríssimo, não esquecendo que um dos princípios jurídico-constitucionais orientadores do sistema sancionatório português (decorrentes das máximas da necessidade e subsidiariedade da intervenção penal) é o princípio da preferência pelas reações criminais não detentivas face às detentivas (Fidalgo, 2008: 319).

Na era digital os novos meios de prova empregues numa tentativa de combate às formas graves de criminalidade têm uma natureza diferente e são estruturalmente e qualitativamente distintos dos tradicionais (se assim não fosse não cumpriam os seus objetivos), o que permite que tenham um maior potencial de prevenção criminal e uma mais vasta capacidade probatória. Destacamos alguns desses instrumentos processuais e meios de obtenção de prova, oportunidades para uma investigação mais eficaz e eficiente: interceções telefónicas, de correio eletrónico e de dados transmitidos por via telemática; perícia forense digital (computadores, telemóveis, discos portáteis); quebra do sigilo bancário; registo de imagem e som entre presentes (vigilância e escuta ambiental); canais de cooperação internacional ao nível da Eurojust, Europol e Interpol; mecanismos de direito premial e de reconhecimento da colaboração processual, previstos quer na norma substantiva, quer na norma processual e as correspondentes medidas de proteção de testemunhas; ações encobertas e entregas controladas.

De acordo com Conde Correia, "sobretudo nos domínios da criminalidade altamente organizada ou do terrorismo, o segredo é essencial à sobrevivência da investigação ou mesmo à salvaguarda da integridade física ou até da vida de terceiros nela implicados" (Correia, 2008: 11).

Nos casos em que estejam em causa formas de criminalidade mais graves (de difícil e morosa investigação), poderá revelar-se de todo

insustentável a possibilidade de impor, ao Ministério Público, a realização da totalidade da investigação criminal sob a égide do princípio da publicidade, em termos que não têm paralelo na legislação da maioria dos Estados membros da EU e que poderão até pôr em causa as obrigações de cooperação internacional em matéria de investigação criminal que decorrem, nomeadamente, de instrumentos jurídicos vigentes na EU e de convenções internacionais relativas ao terrorismo, à criminalidade transnacional organizada e à corrupção, designadamente a Convenção *Schengen*.

No que concerne às formas de criminalidade mais grave deve ser sempre imposta a manutenção do segredo durante todo o período legalmente previsto para a duração do inquérito, ainda que os sujeitos e participantes processuais interessados requeiram, por qualquer razão, a publicidade do processo (na sua vertente de publicidade pública), sob pena de violação do Art. 20.º n.º 3 da Constituição. Conde Correia defende que "a solução legal, apesar do louvável interesse da proteção dos direitos do arguido prejudicados pela demora da investigação criminal em curso, parece, assim, esquecer, quase por completo, o interesse contraditório da descoberta da verdade e da realização da justiça penal, também conatural do processo penal de um Estado de direito (...), a sua consagração significa uma séria entorse às capacidades funcionais da investigação" (Correia, 2008: 11).

Facilmente se imaginam os danos decorrentes do acesso sem restrições aos locais de realização de atos de instrução realizados pelo juiz e/ou, mediante sua decisão, de diligências investigatórias na fase de inquérito de crimes comuns e sobretudo de criminalidade organizada, podendo inclusive implicar um redimensionamento do espaço destinado às diligências processuais nas instalações dos tribunais e dos OPC's. Porém, "parece difícil de justificar, com base em simples razões logísticas, a limitação da publicidade no que aos próprios sujeitos processuais diz respeito" (Patto, 2008: 64).

Alguns autores defendem que as sucessivas alterações no processo penal têm gerado um modelo mais desequilibrado, "na medida em que se caminha, rapidamente, mesmo ao nível do inquérito, para um tratamento diversificado da grande criminalidade e da pequena criminalidade, a investigação está *policializada* e nalguns casos as possibilidades de intromissão nos direitos individuais são incomparavelmente maiores. Isto não significa para já que se tenha enveredado por um processo penal de

índole securitária, que privilegie, exclusivamente, a busca da verdade e a realização da justiça, à custa dos direitos fundamentais" (Correia, 2007: 12). Na justiça penal é sabido que "qualquer deriva, seja securitária seja garantista, convive mal com a democracia, mais depressa ficando a própria justiça à deriva" (Fernandes, 2008: 204). A reforma no processo penal parece ter resultado essencialmente da "crescente necessidade de estabelecer uma separação entre o tratamento processual da pequena e média criminalidade, por um lado, e a grande criminalidade por outro" (Leitão, 2008: 338).

6. Globalização e mutação da criminalidade

Designada por Bigo como um «fluxo contínuo de segurança» (Bigo, 1996), "a transposição do significado de ameaça tem permitido que áreas tão diferentes como o asilo e imigração, o tráfico de seres humanos e o crime organizado em geral passem de questões não politizadas, a ameaças de elevado nível para a sociedade europeia" (Carrapiço, 2011: 9). Na última década temos assistido a sucessivos processos de securitização (Buzan & Hansen, 2009), como sejam o tráfico de droga, os refugiados, os migrantes, a defesa do ambiente e mais recentemente a desinformação e a criminalidade nas redes digitais.

A vaga de refugiados para a Europa oriundos da Ucrânia, da Síria e de muitas outras zonas de conflito em África, no Médio Oriente e na Ásia, não é alheia a organizações criminosas que despojam estas pessoas de todos os seus bens, cobrando-lhes quantias monetárias muito acima das suas posses e sujeitando-os a rotas perigosas e a condições de transporte, sanitárias, alojamento, alimentação, que têm provocado a morte a milhares de pessoas, nomeadamente nas águas do mediterrâneo. A recente utilização por parte da Bielorrússia dos migrantes e de refugiados oriundos de países em guerra como arma de arremesso político contra o ocidente e, em especial, contra a União Europeia, é um facto significativo quanto à inter-relação entre as matérias de segurança externa e interna.

De acordo com a Europol[63], o crime organizado vai sofrer profundas e significativas mudanças ao longo da próxima década devido às

[63] Relatório da Europol, *Exploring Tomorrow's Organised Crime*, 2015.

alterações crescentes na geopolítica global, à disponibilidade de novas tecnologias, tendo em conta a conjuntura económico-financeira e os desenvolvimentos na sociedade e ainda como resposta às ações das polícias e da justiça. Esta mutação das estruturas e das operações criminosas ocorrerá, independentemente dos peritos virem a concordar ou não com uma nova definição de crime organizado, sendo imperativo para as agências de aplicação da lei a compreensão dos fatores que têm contribuído para as transformações na organização, nos *modi operandi*, nas áreas de negócio e tipologias do crime organizado do futuro. Para a Europol salientam-se alguns fatores-chave com impacto decisivo nesta evolução:

- as inovações no transporte e logística permitirão aos grupos criminosos desenvolver a sua atividade de forma cada vez mais anónima através da *internet*, em qualquer lugar e a qualquer hora, sem estarem fisicamente presentes aquando do cometimento dos ilícitos;
- os dados são encarados cada vez mais como uma mercadoria – o aumento da exploração de *big data* e de dados pessoais permitirá aos grupos criminosos a realização de fraudes de identidade cada vez mais complexas e sofisticadas, a níveis sem precedentes;
- a nanotecnologia e robótica abrirão novos mercados e fornecerão novas ferramentas para esquemas ilícitos sofisticados;
- sem legislação específica e sem cooperação judicial e policial direcionados para esta problemática, o comércio ilícito de *lixo eletrónico* poderá crescer de forma exponencial no futuro próximo tanto ao nível das quantidades traficadas, como ao nível dos métodos utilizados pelos atores criminais envolvidos nesta atividade;
- as disparidades económicas na Europa poderão criar um sentimento de maior aceitação social em relação ao crime organizado, ao mesmo tempo que as organizações criminosas se introduzirão em comunidades economicamente fragilizadas, de modo a dar a aparência de que são fornecedoras de emprego e de serviço;
- as organizações criminosas irão cada vez mais tentar infiltrar indústrias que dependem de recursos naturais para atuarem como corretoras ou agentes comerciais no mercado de produtos naturais (muitas vezes, espécies protegidas, materiais raros, etc.);
- as moedas virtuais cada vez mais capacitarão os delinquentes a agir como empresários *freelancers* num negócio tipo *crime as*

a service, sem a necessidade de uma infraestrutura sofisticada para receber e branquear dinheiro;
- as organizações criminosas selecionam como alvo uma população cada vez mais idosa, prestando-lhe serviços ilícitos, explorando novos mercados e oportunidades.

Por outro lado, para além das consequências imediatas nos planos diplomático, político, humanitário, militar, económico e financeiro, a guerra na Ucrânia, iniciada em 24 de fevereiro de 2022, pode gerar ameaças e riscos no curto, médio e longo prazo, sobretudo no continente europeu. De acordo com a nossa análise, enunciamos os seguintes:

- proliferação e tráfico de armas de fogo, explosivos e substâncias NBQR que poderão no médio-longo prazo ser utilizados em contexto criminal na EU, assim como em países vizinhos;
- aumento das situações de tráfico de seres humanos (incluindo crianças) para exploração laboral, sexual ou para adoção (no caso das crianças);
- cibercriminalidade (sobretudo burlas online), o risco de infraestruturas críticas dos Estados membros da EU e de organizações humanitárias serem alvo de diversas ações criminosas através de meios informáticos;
- esquemas de falsa ajuda humanitária a refugiados (com ou sem utilização de meios informáticos);
- campanhas de desinformação e teorias de conspiração com o objetivo de radicalizar franjas importantes da sociedade e de enfraquecer os Governos e instituições dos Estados membros;
- branqueamento de capitais, com o objetivo de deslocar fundos para paraísos fiscais e tornar difícil a identificação da sua origem;
- esquemas ilícitos para indivíduos e empresas de origem Russa se subtraírem ao quadro de sanções internacionais;
- auxílio à imigração ilegal, nomeadamente de cidadãos originários de países terceiros, associada a falsificação de documentos;
- conflitos no seio dos grupos de criminalidade organizada entre cidadãos russos, tchetchenos e ucranianos, podendo estas organizações ser utilizadas como arma política;
- risco de regresso aos seus países de origem de ex-combatentes radicalizados, treinados e com acesso a armas de fogo, explosivos e outro tipo de equipamento de origem militar;

- potencial aumento da hostilidade contra interesses ou cidadãos de origem russa.

Conclusões

A pandemia de COVID-19 e a guerra na Ucrânia complexificaram ainda mais a prevenção e combate a ameaças e riscos globais, fluidas e causadoras de incerteza. Por isso, a externalização da segurança interna e da justiça é hoje um elemento fundamental de forma a fazer face à criminalidade transnacional e a uma miríade de novos fenómenos crimonógenos.

Na era digital a criminalidade organizada e a criminalidade complexa estão cada vez mais inter-relacionadas com a criminalidade de massa. Diríamos que os grupos criminosos são hoje interdependentes, trabalham em rede e numa perspetiva eminentemente empresarial. A criminalidade nas suas diversas formas atua em paralelo no mundo físico e nas redes digitais, o que tem feito com que os países, as organizações e agências internacionais e em particular os setores da justiça e segurança interna se tenham de adaptar a esta realidade, Preconiza-se, por isso, que em Portugal se procure adequar a ordem jurídica interna aos novos desafios, que se verifique um maior investimento do Estado na capacitação dos recursos humanos policiais sobretudo na área do cibercrime e das ciberameaças, no recrutamento de peritos, no reforço dos orçamentos das Polícias e na inovação e desenvolvimento de tecnologias emergentes.

Respondendo à pergunta de partida, apesar da crescente "desterritorialização das atividades policiais e da justiça (..), da ligação entre a Europol e a Eurojust" (Bigo, 2008: 17) e da agilização de alguns institutos (apresentados neste artigo), os mecanismos de cooperação europeia e o ordenamento jurídico português estabelecem ainda demasiados compartimentos estanques entre os diferentes patamares da criminalidade, dificultando a aplicação da justiça e a eficiência e eficácia na investigação criminal.

As tecnologias disruptivas e as ameaças criminais emergentes colocam desafios e oportunidades à cooperação policial internacional, assim como à legislação nacional.

Existem ainda obstáculos que deveriam ser definitivamente ultrapassados, como sejam por exemplo, o acesso aos canais de cooperação

internacional em plano de igualdade por todos os órgãos de polícia criminal em Portugal. Impõe-se a integração do Gabinete Nacional Interpol e da Unidade Nacional Europol no Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional. Constitui também uma prioridade o acesso direto à plataforma SIENA da Europol, por parte da GNR e PSP, assim como de outros órgãos de polícia criminal, por forma a garantir uma maior fluidez da troca de informações criminais e uma maior eficácia na investigação da criminalidade com ligações transnacionais.

A questão do acesso aos metadados por parte dos órgãos de polícia criminal, de forma célere e oportuna constitui também um imperativo para que a investigação criminal consiga carrear prova para os processos, face a crimes complexos e graves praticados por organizações ou indivíduos que procuram encobrir a sua atividade utilizando meios sofisticados e encobertos.

A separação conceptual (estanque) entre patamares da criminalidade, como aqui tentámos demonstrar, é em muitos casos um falso pressuposto, pois, sabendo nós que não podemos meter todos os fenómenos criminógenos «dentro do mesmo saco», dado terem características específicas, a transversalidade, fluidez, e (re)configuração das suas manifestações é hoje uma realidade que preconiza novas abordagens. Segundo Ana Paula Brandão, "os atores estaduais e institucionais intergovernamentais demonstraram a sua inadaptação (conceptual, política e operacional) face aos desafios securitários pós-Guerra Fria, designadamente as ameaças transnacionais, pelo que a EU se apresenta (...) como um laboratório de ator de segurança pos-vestefaliano que enfrenta o repto da coordenação inter-políticas, inter-níveis e interinstitucional" (Brandão, 2010: 38).

O equilíbrio entre o direito à segurança, o direito das vítimas e, a proteção dos direitos, liberdades e garantias do arguido é um compromisso imprescindível no Estado de direito. O terrorismo, a criminalidade organizada, a cibercriminalidade, a criminalidade económico-financeira e o crime violento, justificam cabalmente a criação de institutos mais severos, eficazes e expeditos ao nível da prevenção, investigação e sancionamento.

No início do século XXI, a conceção do Direito Penal do inimigo[64] erigida pelo penalista alemão Gunther Jakobs vulgarizou-se, assentando

[64] Cancio Meliá refere que o Direito penal do inimigo, nada mais é, que um conjunto normativo que retrata uma nova modalidade de *Direito penal de autor*, que

num modelo de emergência e de excecionalidade (presente em slogans como «a guerra ao terrorismo»), destrinçando entre os cidadãos e os inimigos e atribuindo-lhes distintos níveis de respeito e de proteção jurídica. Nesta perspetiva, a perigosidade dos suspeitos de crimes de guerra, de terrorismo, de criminalidade organizada, de criminalidade económico-financeira, de crimes sexuais e de outro tipo de crimes graves e violentos (Jakobs & Meliá, 2003: 39) justificaria que não fossem tratados como membros da comunidade política e não beneficiassem das garantias de defesa atribuídas aos demais cidadãos. Para quem defenda esta lógica, "há uma consequência inevitável: todo o Direito Penal acabará por se tornar Direito Penal do inimigo. Não só os terroristas, mas todos os que cometerem crimes graves acabarão por ser vistos como inimigos do Estado e despojados dos seus direitos" (Palma, 2008), o que resultará na falência do Estado de direito e do Direito Internacional. Com efeito, há um núcleo essencial de direitos, liberdades e garantias que não pode ser afetado nesta luta contra o crime, sob pena de descaraterização dos Estados de direito. A presunção de inocência, o direito de ser representado por advogado, o direito de recurso, a tortura e a proibição da pena de morte, inserem-se neste núcleo intangível. A grande vantagem estratégica do Estado de direito democrático na luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada advém da sua superioridade ético-política (Pereira, 2004: 77).

Os desafios do direito do século XXI passam por "um direito penal do risco, capaz de maior eficácia na proteção dos interesses individuais e coletivos com salvaguarda das garantias do processo penal democrático. Por este ser capaz de fazer face aos riscos da vida moderna e das novas formas da criminalidade organizada global sem perder a sua face humana e justa. Um processo penal de um mundo tornado pequeno demais pela *internet* e grande demais pelos paraísos fiscais" (Morgado, 2003: 11). Todavia, será redutor "fazer frente ao crime organizado apenas com ações policiais ou com a publicação de novas leis. A chave do problema está na sociedade em si, na sua estrutura e, acima de tudo, na formação cívica dos cidadãos. É a este nível que são necessárias verdadeiras intervenções de fundo" (Carrapiço, 2006: 28). As novas conceções de segurança implicam um investimento em outras dimensões como sejam

pune o sujeito pelo que ele 'é' (criminoso habitual, profissional, organizado, que refuta a legitimidade do ordenamento jurídico de modo permanente), não pelo que fez (Meliá & Díez, 2006: 59).

a política, económica, societal, ambiental, digital e não apenas a aposta na tradicional abordagem militar/policial.

Face à globalização galopante, à era digital e às ameaças e riscos contemporâneos cada vez mais polimorfos, o desafio consistirá em melhorar os mecanismos de cooperação policial e judicial internacional, de forma a garantir a segurança, a realizar a justiça, com o fim último de, não só manter, mas de aprofundar a liberdade.

Bibliografia

Albuquerque, Paulo Pinto (2008). *Comentário do Código de Processo Penal à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.* 1.ª edição. Lisboa: Universidade Católica, 2008.

Andrade, Manuel da Costa. *'Bruscamente no Verão', a Reforma do Código de Processo Penal – Observações Críticas sobre uma Lei que Podia e Devia Ter Sido Diferente*. Revista de Legislação e de Jurisprudência. Coimbra. N.º 3948 Ano 137.º.

Bauman, Zygmunt (2008). *Liquid Times*. 2nd edition. Cambridge: Polity Press.

Beck, Ulrich (1992). *Risk Society. Towards a New Society*. 2nd edition. London: Sage Publications.

Bigo, Didier (1996). *Polices en Réseaux: L'expérience européenne*. Paris: Presses de Sciences Po.

Bigo, Didier (2008). *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Pratices of Liberal Regimes after 9/11*. NY: Rotledge.

Brandão, Ana Paula (2010). *A União Europeia e o Terrorismo Transnacional.* Coimbra: Edições Almedina.

Buzan, Barry; Waever, Ole; & De Wilde, Jaap (1998). *Security. A New Framework For Analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.

Buzan, Barry & Hansen, Lene (2009). *The Evolution of International Security Studies.* Cambridge University Press.

Campana, Paolo & Varese, Federico (2022). *The determinants of group membership in organized crime in the UK: A network study* Global Crime, 23:1, 5-22 DOI: 10.1080/17440572.2022.2042261

Carrapiço, Helena (2011). *The Godfather goes to Brussels». A evolução do conceito de crime organizado no contexto da área de liberdade, segurança e justiça*. Lisboa: IPRI, 2011.

Carrapiço, Helena (2008). *O Crime Organizado Transnacional na Europa Origens, Práticas e Consequências.* Cadernos do IDN. Lisboa. N.º 1.

Corrreia, João Conde (2008). *Inquérito: a manutenção do paradigma ou uma reforma encoberta?* Colóquio: A Reforma do Direito Processual Penal Português em Perspectiva Teórico-Prática, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 11 e 12 de Abril.

Dias, Jorge Figueiredo (1993). *Direito Penal Português. Parte Geral II. As Consequências Jurídicas do Crime.* 1.ª edição. Lisboa: Editorial Notícias.

Dishman, Chris (2001). *Terrorism, Crime and Transformation.* Studies in Conflict and Terrorism, Vol. 24, No.

Elias, Luís (2013). *A Externalização da Segurança Interna. As Dimensões Global, Europeia e Lusófona».* As Dimensões Externas da Segurança Interna. Lisboa: IPRI, n.º 40, 2013.

Elias, Luís (2015). *As Dimensões Securitárias na Contemporaneidade*. Lisboa: ISCPSI.

EUROPOL (2015). *Exploring Tomorrow's Organized Crime*. The Hague: European Police Office, 2015.

EUROPOL (2021). *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*. The Hague: European Police Office.

EUROPOL (2021). *Internet Organized Crime Threat Assessment.* The Hague: European Police Office.

Fernandes, Plácido Conde (2008). *Detenção. Novo Processo Novos Problemas.* Revista do Ministério Público. Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Coimbra. Almedina. N.º 9., 1.º semestre 2008.

Fernandes, Luís Fiães (2005). *As 'Novas' Ameaças como Instrumento de Mutação do Conceito de 'Segurança'*. I Colóquio de Segurança Interna. Coimbra: Edições Almedina, SA.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2021). *Global Organized Crime Index*, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/GITOC-Global--Organized-Crime-Index-2021.pdf

Guedes, Armando Marques & Elias, Luís (2010). *Controlos Remotos. Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal.* Coimbra: Edições Almedina, SA.

Hofmann D.C., Gallupe (2015). O. *Leadership protection in drug-trafficking networks.* Global Crime 16(2):123–138.

Jakobs, Gunther & MELIÁ, Manuel Cancio (2003). *Derecho Penal del Enemigo*. Madrid: Cuadernos Civitas.

Kleemans, E.R. (2007). *Organized crime, transit crime, and racketeering*. Crime Justice 35(1):163–215.

Leitão, Helena. (2008). *Processos Especiais: os Processos Sumário e Abreviado no Código de Processo Penal.* Revista do Ministério Público. Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Coimbra. 1.º semestre, n.º 9.

Levi, Michael (2008). *Policing Fraud and Organised Crime.* Handbook of Policing. 2nd edition. Cullompton: Willan Publishing, pp. 522-552.

Meliá, Manuel Cancio & Díez, Gómez-Jara (2006). *Derecho Penal del Enemigo.* l Discurso Penal de la Exclusión. Buenos Aires. Edisofer. Editorial B de F. Volume 1.

Marques da Silva, Germano (2000). *Curso de Processo Penal.* III. Lisboa: Editorial Verbo.

Morgado, Maria José (2003). *Criminalidade Global e Insegurança Local. Um Caso. Algumas Questões. Colóquio Internacional – Direito e Justiça no Século XXI.* Coimbra.

Patto, Pedro Maria Godinho Vaz (2008). *O Regime do Segredo de Justiça no Código de Processo Penal Revisto.* Revista do Ministério Público. Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Coimbra. Almedina. N.º 91. 1º semestre.

Pereira, Rui (2004). *Terrorismo e insegurança. A resposta portuguesa.* Revista do Ministério Público. Coimbra. Nº 98.

Rodrigues, Anabela Miranda (1996). *Os Processos Sumário e Sumaríssimo ou a Celeridade e o Consenso do Código de Processo Penal.* Revista Portuguesa de Ciência Criminal. Coimbra. Coimbra Editora. N.º 6, 1996.

Rodrigues, Anabela Miranda (2001). *A Fase Preparatória do Processo Penal. Tendências na Europa. O Caso português.* Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares. Coimbra. Coimbra Editora, 2001.

Roks, R.A., Kruisbergen, E.W. & Kleemans, E.R. (2022) *Walls of silence and organized crime: a theoretical and empirical exploration into the shielding of criminal activities from authorities*. Trends of Organized Crime, https://doi.org/10.1007/s12117-022-09447-0

Santos, Boaventura de Sousa et al. (2008). *Monitorização da Reforma Penal. Primeiro Relatório Semestral*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Salt, John (200). *Trafficking and Human Smuggling: a European Perspective.* International Migration. Oxford. Special Issue.

Silva, Germano Marques (2003). *Sobre a Liberdade em Processo Penal ou do Culto da Liberdade como Componente Essencial da Prática Democrática.* Liber Discipulorum para Jorge Figueiredo Dias. Coimbra. Coimbra Editora.

Skinnari, J, Jonsson, A, Vesterhav, D. (2019). *Cultures of silence. A study of silence towards the criminal justice system. English summary of Brå report 2019:10.* Stockholm, Sweden: The Swedish National Council for Crime Prevention (Brå).

Sousa, Pedro Miguel L. F. Lourenço (2006). *Da Cooperação Policial na União Europeia: As Equipas de Investigação Conjuntas*. II Colóquio de Segurança Interna. Coimbra. Edições Almedina, AS.

Veer, Renske van der (2019). *The Crime-Terrorism Nexus.* Strategic Monitor 2018-2019. https://www.clingendael.org/pub/2018/strategic-monitor-2018-2019/the-crime-terrorism-nexus/

Wilson, James Q. & Kelling, George (1982). Broken *Windows: the Police and Neighborhood Safety.* Atlantic Monthly, Março.

Zaitch, D. (2005) *The ambiguity of violence, secrecy, and trust among Colombian drug entrepreneurs.* Journal of Drug Issues 35 (1) 201–228.

O TERRORISMO TRANSNACIONAL CONTEMPORÂNEO. SUBVERSÃO, VIOLÊNCIA E DISRUPÇÃO

Introdução

Portugal é conhecido na Europa e no Mundo pela sua forte identidade, pela sua História, pela cultura, pela língua, pela gastronomia, pelo clima ameno, pelas praias, pelo futebol e por ser um país seguro.

Começaremos por analisar diversos relatórios e estatísticas nacionais e internacionais e destacaremos os excelentes indicadores de segurança em Portugal neste início do século XXI, em particular, os baixos índices de criminalidade e de violência. Continua, no entanto, a registar-se uma certa discrepância entre os dados estatísticos oficiais e as perceções de segurança dos cidadãos. O sentimento subjetivo de insegurança traduz, muitas vezes, um posicionamento diferente, face àquele que supostamente deveria ser traduzido pelos registos das denúncias e de ocorrências criminais por parte das polícias e da justiça.

Os bons índices de segurança em Portugal, conjugados com a ameaça terrorista no Norte de África, no Médio Oriente e em diversos Estados europeus, têm ajudado ao investimento e desenvolvimento do nosso país, em particular, da atividade turística, contribuindo para consolidar os padrões nacionais de qualidade de vida e de competitividade económica face a outros Estados.

Abordaremos o terrorismo transnacional como uma das principais ameaças à estabilidade das sociedades contemporâneas e também aquela que tem sido mais tratada nas últimas décadas nos meios científicos, nos órgãos de comunicação social e na análise estratégica, operacional e tática das polícias, dos serviços de informações e das forças armadas.

Embora tenhamos consciência que tem consequências muito menos tangíveis e imediatas na segurança das comunidades e no quotidiano dos

cidadãos do que a criminalidade de massa, a criminalidade violenta e grave, a criminalidade organizada, incluindo os tráficos de drogas, de armas e de seres humanos, o terrorismo inspira um grande sentimento de insegurança nas opiniões públicas. Apesar de se configurar como uma ameaça moderada em diversos países, o terrorismo alimenta-se da mediatização, tem um enorme impacto político e influencia de forma determinante as estratégias e políticas de segurança, defesa e justiça, tendo uma enorme capacidade de alterar o estilo de vida nos países com maiores índices de desenvolvimento.

1. Indicadores Oficiais sobre Segurança

Optamos por apresentar alguns relatórios estatísticos demonstrando na atualidade a posição privilegiada de Portugal no quadro dos indicadores de segurança que reputamos mais significativos, em termos internacionais. A manutenção destes indicadores é imprescindível como garante da estabilidade política e social e como vantagem competitiva em termos económicos.

O Índice Global do Terrorismo (*Global Terrorism Index*) de 2022 do *Institute for Economics and Peace* coloca Portugal no fim da tabela, em 93.º lugar, portanto, no grupo de países que no mundo são menos afetados pelo terrorismo. Os seis Estados que sofrem maior impacto do terrorismo são: 1.º Afeganistão; 2.º Iraque; 3.º Somália; 4.º Burkina Faso; 5.º Síria, 6.º Nigéria e 7.º Mali.

Em 2021, dos dezoito ataques que provocaram um maior número de mortos, nenhum teve lugar num país ocidental: seis verificaram-se no Afeganistão, quatro no Burkina Faso, três no Níger, três no Mali e dois no Iraque. Quatro destes atentados foram reivindicados pelo grupo Estado Islâmico da Província de Khorasan, quatro pelo grupo Estado Islâmico da África Ocidental, três pelo grupo *Jamaat Nusrat Al-Islam Wal Muslimeen* (JNIM), dois pelo Estado Islâmico, um pelos Taliban e em quatro destes atentados os autores são desconhecidos. É de referir que, em 2021, o Estado Islâmico foi responsável por 52% das mortes provocadas por atentados de que há registo em termos globais (2.066 mortes).

A atividade terrorista em 2021 concentrou-se no sul da Ásia e na África Subsariana, tendo registado mais vítimas mortais que nos países MENA nos últimos três anos, os quais, contabilizaram um decréscimo de

39% durante esse período. A região do Sahel representa 35% das mortes provocadas pelo terrorismo em 2021 em termos globais, em comparação com apenas 1% em 2007.

No entanto, o relatório em análise refere que, ao nível mundial, o número de vítimas mortais resultantes de atentados decresceu 1,1% de 2020 para 2021 (7142 mortes). As mortes provocadas por atentados terroristas diminuíram em cerca de um terço, desde o pico de vítimas mortais em 2015, tendo-se verificado a maior descida no Iraque e no Paquistão. De referir que em 44 países ocorreu, pelo menos, uma morte devido a ataques terroristas em 2021. O maior número de Estados com pelo menos uma pessoa falecida devido ao terrorismo registou-se em 2015. Em 2020 e 2021, quase dois terços dos países (105, dos 163 analisados neste relatório) não tiveram quaisquer atentados ou vítimas mortais provocadas por grupos terroristas – o maior número de Estados desde 2007.

Nos últimos 20 anos, 99% das vítimas mortais ocorreram em países em situação de conflito ou com elevados índices de terrorismo. Em 2020, 97,6% das mortes causadas por atentados ocorreram em países afetados por conflitos.

Os ataques terroristas no Ocidente decresceram todos os anos desde 2018, tendo desde esse ano diminuído 68%. Em 2021, ocorreram 59 ataques terroristas. O terrorismo político ultrapassou o terrorismo religioso no Ocidente, tendo os ataques com motivação religiosa caído 82% em 2021. Houve 50 ataques com objetivos políticos, em comparação com apenas 3 ataques com motivações religiosas. Oito países do Ocidente experimentaram pelo menos um ataque conotado com o terrorismo político em 2021, com a Alemanha a registar 19 ataques, o mais alto de qualquer país ocidental, seguido pela Itália que registou 6 ataques. A maioria dos ataques conotados com ideologias de extrema-esquerda ou de extrema-direita são perpetrados por indivíduos ou grupos sem afiliação formal a uma organização reconhecida.

Segundo o relatório de 2017, o custo de um ataque na Europa é de menos de 10.000 dólares americanos, o que significa que a maior parte destes atos violentos não necessita de apoio externo, na medida em que as células e os lobos solitários passaram a adotar técnicas e métodos mais simples e de baixo custo, nomeadamente recorrendo a instrumentos de uso corrente e de fácil acesso e a táticas de impacto imediato e de execução básica.

Em 28 de agosto de 2021, ocorreu junto ao aeroporto internacional de Cabul o atentado terrorista mais grave do ano, tendo causado a morte de 182 pessoas (13 militares norte-americanos e 169 afegãos civis) quando as forças armadas dos Estados Unidos procediam à retirada do país. Os vídeos e fotos tiradas no local tornaram-se virais face ao desespero de milhares de afegãos junto ao aeroporto e de várias dezenas a pendurarem-se e a correrem na pista ao lado de um avião militar a descolar, demonstrando a incapacidade das tropas norte-americanas de evacuarem todas as pessoas que em desespero procuravam fugir do país. Este atentado suicida com recurso a explosivos foi reivindicado pelo autodenominado Estado Islâmico da província de Khorasan.

O *European Union Terrorism Situation and Trend Report* (TE-SAT) de 2022 refere que o terrorismo se mantém como uma ameaça relevante para a segurança interna da UE. Neste relatório a Europol define o terrorismo nas seguintes categorias: terrorismo jihadista, terrorismo de extrema-direita, terrorismo de extrema-esquerda e anarquista, terrorismo etno-nacionalista e separatista e outros tipos de terrorismo (em anteriores relatórios era utilizada a designação de terrorismo de "causa única" – *single issue* – muito associado a causas ambientais e de defesa dos direitos dos animais, mas entretanto assumiu uma definição mais aberta para englobar outras tipologias de terrorismo).

Em 2021 os Estados membros registaram quinze atentados concretizados, frustrados pela ação das polícias e dos serviços de informações ou falhados por outros fatores. Dos quatro atentados concretizados, três tiveram origem em grupos/indivíduos jihadistas e um teve origem em grupos/indivíduos de extrema-esquerda. Dois dos três ataques jihadistas em França e Espanha causaram duas mortes.

Segundo o TE-SAT 2021, as forças policias da UE detiveram 388 suspeitos por envolvimento em crimes de terrorismo. Mais de dois terços destas detenções (260) ocorreram na Áustria, França e Espanha no âmbito de investigações de terrorismo de inspiração jihadista.

Os processos judiciais concluídos em 2021 nos Estados membros resultaram em 423 condenações por crimes de terrorismo. As taxas de condenação na UE por processos relacionados com terrorismo permaneceram elevadas. Todos os processos judiciais que envolveram terrorismo de extrema-direita e de extrema-esquerda resultaram em condenações, enquanto nos processos por terrorismo jihadista e terrorismo separatista, as taxas de condenação foram respetivamente de 84% e 82%.

Os lobos solitários continuam a ser os principais perpetradores de ataques extremistas na Europa. No entanto, em 2021, foram também detetados e desarticulados grupos com vários membros que planeavam atentados. Os *lone actors* identificados em 2021 estavam associados ao terrorismo jihadista, ao terrorismo de extrema-direita e ao extremismo violento sem conotação ideológica definida. Com efeito, a sua ação solitária não significa necessariamente que esses indivíduos ajam em completo isolamento. As redes sociais e as comunidades em linha desempenham muitas vezes um papel fundamental, pois são um meio de conectar indivíduos à escala global, designadamente em fóruns de discussão mais restritos onde se promove a radicalização, a propaganda, a divulgação de técnicas e táticas, a aquisição de armas e de precursores de explosivos.

Segundo o TE-SAT 2022, as armas utilizadas em ataques na UE em 2021 incluíam armas brancas, veículos e dispositivos incendiários improvisados. Diversas investigações criminais carrearam prova sobre a intenção e esforços dos terroristas para produzir dispositivos improvisados com explosivos.

De igual modo, a combinação do isolamento social provocado pela pandemia e de uma maior exposição a conteúdos em linha exacerbou os riscos de divulgação de conteúdos de extremismo violento entre os mais jovens e menores. As plataformas e serviços de jogos são cada vez mais usados por terroristas de extrema-direita como meio de difusão de propaganda dirigida às gerações mais jovens. As restrições ligadas à pandemia também têm o potencial para exacerbar doenças mentais pré-existentes, o que pode gerar atos de extremismo violento ou atentados.

A atual ameaça terrorista para a UE parece não ter sido diretamente afetada pela tomada do poder pelos Talibãs no Afeganistão em 2021. No entanto, aumentou a atenção global sobre a insurgência motivada pela religião em diversas regiões do globo e, assim, desde jihadistas afiliados à Al-Qaeda, ao autoproclamado Estado Islâmico, procuram oportunidades para promover as suas próprias narrativas. A invasão da Ucrânia por parte da Federação Russa em 2022 comporta elevados riscos, quer no que respeita a viagens de combatentes estrangeiros e o seu regresso aos países de origem, quer quanto ao tráfico de armas, explosivos e diverso material militar que poderá ser utilizado por grupos terroristas e de crime organizado, quer pelas consequências decorrentes das migrações em massa, nomeadamente o tráfico de seres humanos e o abuso sexual de mulheres e crianças.

O Índice da Paz Global (*Global Peace Index*) de 2022 do *Institute for Economics and Peace*, coloca Portugal em 6.º lugar no grupo de países mais seguros do mundo, num total de 163 países (em 2019 Portugal encontrava-se em 3.º lugar, em 2020 em 3.º lugar e em 2021 em 4.º lugar).

O índice da paz global encontra-se estruturado em três domínios temáticos: o nível de segurança e proteção societal, a extensão dos conflitos domésticos e internacionais e o grau de militarização. Estes são subdivididos em 23 indicadores (qualitativos e quantitativos) extraídos de fontes oficiais conceituadas e credíveis. Destacamos alguns dos indicadores utilizados para classificar os diferentes Estados que possuem este tipo de dados estatísticos oficiais: segurança pública, violência policial, taxa de homicídios, justiça social, terrorismo, participação em conflitos, nível de militarização e gastos com armas.

O relatório em causa refere que o impacto económico da violência foi de 16,5 triliões de dólares americanos em 2021, equivalente a 10,9% do PIB mundial, ou 2,117 dólares americanos por habitante no planeta. O resultado de 2021 representou um aumento de 12,4% (1,8 triliões de dólares americanos) em relação ao ano anterior, principalmente devido ao acréscimo de despesas militares ao nível global.

Em 2021, dos 23 fatores do índice da paz global (IPG), 10 registaram uma melhoria, enquanto 13 pioraram. Entre 2021 e 2022, os fatores que se degradaram foram os seguintes: a instabilidade política, a escalada do terror político, as relações com países vizinhos e o número de refugiados e de deslocados internos. Esses indicadores atingiram os seus piores níveis desde o início do (IPG) em 2008. Dado o aumento da inflação, o provável decréscimo do PIB em diversos países nos próximos anos e o aumento dos encargos com a dívida externa, esses indicadores têm um grande potencial de se deteriorarem ainda mais. O número de vítimas mortais em conflitos externos e a intensidade dos conflitos internos também se agravaram.

Em termos mais positivos, houve melhorias substanciais em vários indicadores, nomeadamente: o impacto do terrorismo, as armas nucleares e armamento pesado, as vítimas mortais em conflitos internos, as despesas militares, as taxas de encarceramento e as perceções sobre criminalidade. Em 2022 o impacto do terrorismo atingiu o nível mais baixo desde o início do IPG em 2008.

Porém, nos últimos quatorze anos, a segurança em termos internacionais deteriorou-se, tendo a pontuação média por país diminuído 3,2%.

Dos 163 países do IPG, 84 pioraram os seus indicadores, enquanto 77 registaram melhorias e 2 não registaram alteração na pontuação. Assim, 15 dos 23 dos indicadores do GPI deterioraram-se entre 2008 e 2021, enquanto 8 melhoraram.

Como países mais seguros do globo (ou mais pacíficos, para seguir a terminologia utilizada no relatório) encontram-se em 1.º lugar a Islândia, em 2.º lugar a Nova Zelândia, em 3.º lugar a Irlanda, em 4.º lugar a Dinamarca, em 5.º lugar a Áustria e em 6.º lugar, Portugal. No final da lista, os países mais inseguros do globo são os seguintes: 158.º lugar, a República Democrática do Congo, em 159.º lugar, o Sudão do Sul, em 160.º lugar, a Rússia, em 161.º lugar, a Síria, em 162.º lugar, o Iémen e em 163.º lugar, o Afeganistão.

No relatório de 2022 a melhoria da segurança na Europa foi impulsionada pelo desagravamento do impacto do terrorismo e dos índices de criminalidade. Dos 36 países da Europa, 24 registaram melhorias nos índices de paz e segurança e 12 pioraram. Em comparação com Portugal, a Espanha está em 29.º lugar, Itália em 32.º lugar, o Reino Unido em 34.º, a Grécia em 53.º, a França em 65.º e os Estados Unidos da América em 129.º.

Dos restantes países de língua oficial portuguesa, a Guiné Equatorial (que adotou o português como língua oficial para poder aderir à CPLP) ocupa a 59.ª posição, Angola surge em 78.º lugar, a Guiné-Bissau em 110.º lugar, Moçambique em 122.º, enquanto o Brasil está no 130.º. O estudo não classifica Cabo Verde nem São Tomé e Príncipe.

Portugal encontra-se em 18.º lugar entre os 30 Estados membros da OTAN no que respeita à percentagem do produto interno bruto (PIB) destinado a despesas com o setor da defesa. Dois terços dos países da OTAN encontram-se abaixo dos 2% do PIB acordados como limite mínimo recomendado em relação a despesas militares (em 2022, a média com despesas militares entre os Estados membros era de 1,8% do PIB).

Ainda segundo o Índice da Paz Global de 2022, Portugal encontra-se em 13.º lugar no que respeita aos índices de conflitualidade interna e externa. De referir ainda que o nosso país está em 17.º lugar no indicador da segurança societal, no 8.º lugar no índice de militarização e ainda entre os países em que a violência tem um impacto mais reduzido no nosso PIB (5%, o que corresponde a 3,384 dólares per capita, colocando o nosso país em 113.º lugar neste indicador).

Já no relatório de 2022 da ONG *The Fund for Peace* que publica o índice de Estados Frágeis, Portugal é considerado o 16.º país mais

sustentável ou estável do mundo, entre 178 Estados. O Estado mais estável do mundo é a Finlândia, em segundo a Noruega e em terceiro a Islândia. Os três países mais inseguros do mundo são a Síria, a Somália e o Iémen.

O relatório do Eurobarómetro 464b, da responsabilidade da Comissão Europeia, designado por "Atitude dos Europeus em relação à Segurança", publicado em dezembro de 2017, é também uma referência importante para perspetivar o sentimento de segurança no velho continente.

Numa questão relativa à perceção de segurança dos cidadãos, 91% dos inquiridos em 2017 concordaram que o local onde residem é seguro; 90% referiram que a sua cidade é segura em 2017; 82% responderam que o país onde residem é seguro; 68% reputaram que a União Europeia como um todo é uma região segura (79% em 2015)[65]. Como se constata, o sentimento de segurança é tanto mais diluído, quanto mais o inquirido se afasta do objeto em análise: da vizinhança ou bairro, passando pela cidade, pelo país e finalmente pela UE. Em Portugal a percentagem de inquiridos que não consideram seguro o seu bairro e cidade é de apenas 2%, uma das percentagens mais reduzidas entre os 27 Estados membros, o que revela o elevado sentimento de segurança no nosso país. Portugal foi um dos Estados membros que revelou uma melhoria mais significativa quanto à perceção de segurança em relação ao local onde vivem (+7% entre 2011 e 2017). De igual modo, 97% dos portugueses considera Portugal um país seguro.

A proporção de europeus que consideraram o terrorismo, o crime organizado, a cibercriminalidade e as catástrofes como os principais desafios para a segurança da UE, aumentou desde 2015. 95% dos entrevistados em 2017 consideraram o terrorismo como a principal ameaça (em Portugal 97%). No respeitante ao crime organizado, em 2017, 93% consideraram-no uma ameaça relevante. O cibercrime foi considerado por 87% dos entrevistados como uma ameaça importante. As catástrofes naturais ou provocadas pelo homem foram mencionadas como importantes por 89% dos inquiridos.

Em outro capítulo do inquérito, uma proporção significativa dos cidadãos europeus (63% e 49%) referiram que as forças policiais es-

[65] Sublinha-se a redução da percentagem de inquiridos que consideram a Europa um continente seguro (-11% entre os inquéritos promovidos pelo Eurobarómetro em 2015 e 2017).

tão a fazer o suficiente para combater respetivamente o terrorismo e a cibercriminalidade. Por outro lado, 51% e 46% consideraram que não está a ser feito o bastante para combater respetivamente a corrupção e o branqueamento de capitais. Do mesmo modo, 43% dos entrevistados entenderam que o combate por parte das forças policiais em relação ao tráfico de seres humanos e à exploração sexual não é satisfatório

Quase todos os inquiridos (92%) consideraram que deve ser promovida a troca de informações entre as forças policiais dos diferentes Estados membros da UE para melhor combaterem o terrorismo e a criminalidade (96% em Portugal). Por outro lado, 65% responderam que a cooperação das forças policiais nacionais entre si é adequada para o combate ao terrorismo e criminalidade em geral (67% em Portugal).

Paradoxalmente, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 134/2017 de 27 de setembro que aprova a Estratégia para o Turismo 2027, uma área fundamental para a economia nacional, o termo "segurança" só é mencionado duas vezes. Como aspetos positivos são referidos: a autenticidade com modernidade e preservação do destino; as pessoas e a hospitalidade; a História e a Cultura; Portugal surpreende, supera expectativas; a diversidade de oferta e a liberdade para viajar; o aumento das acessibilidades aéreas; a relação preço/qualidade de serviço e, ainda, a segurança. Também entre os ativos emergentes, que começam a ser reconhecidos internacionalmente e que apresentam elevado potencial de crescimento, para a opção de viver em Portugal é sublinhada a segurança. Conforme apresentado, parece-nos que é muito escassa a importância atribuída à segurança, parecendo indiciar uma noção de "dado adquirido", o que não nos parece ser uma postura adequada. Os elevados índices de segurança são resultado de muitos fatores, mas certamente são produto do bom trabalho das Forças e Serviços de Segurança e este valor não aparece repercutido em vários documentos oficiais com o devido destaque, como é o caso do acima apresentado.

Finalmente, segundo o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2021[66], a criminalidade em Portugal tem vindo a decrescer

[66] O RASI congrega os dados referentes à criminalidade participada por oito Órgãos de Policia Criminal (OPC): Guarda Nacional Republicana (GNR), Polícia de Segurança Pública (PSP), Polícia Judiciária (PJ), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Polícia Marítima (PM), Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e Polícia Judiciária Militar (PJM), os quais são analisados em conjunto e de forma desagregada com base em critérios objetivos.

sucessivamente desde 2008. A estrutura complexa que no nosso país garante a segurança dos cidadãos tem sido fundamental para a descida sustentada desde 2008, quer da criminalidade geral, que tem vindo a diminuir de 421.037 participações até às atuais 301.394 (redução de 28%), quer da criminalidade violenta e grave, que passou de 24.317 ocorrências para 11.614, o que representa uma diminuição ainda mais expressiva, de 52%. Assim, em apenas treze anos, a criminalidade geral reduziu-se em mais de um quarto e a criminalidade violenta e grave em mais de metade.

No que concerne à ameaça terrorista, o RASI de 2021 sublinha que "o terrorismo internacional de matriz islamista protagonizado direta ou indiretamente pelas organizações Al-Qaeda e Grupo Estado Islâmico – continuou a constituir uma das principais ameaças ao entorno geográfico de Portugal e aos interesses portugueses no estrangeiro (...) assistiu-se em 2021 à consolidação e/ou expansão ligados e/ou influenciados pela AQ e pelo GEI em várias latitudes, com destaque para África (...). No Sahel e na África Ocidental houve um intenso ativismo por parte da AQ e do GEI. Relativamente à ameaça terrorista na UE, esta continuou a ser marcadamente endógena, sendo os seus agentes maioritariamente indivíduos autorradicalizados, designadamente através do consumo de propaganda online, com alguns a revelarem distúrbios psicológicos" (SSI, 2021: 29-30).

2. Ameaças e Riscos Transnacionais

Na atualidade, as novas ameaças são mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis. A maioria das estratégias e relatórios internacionais debruçam-se sobre as ameaças transnacionais que têm maior impacto nas nossas sociedades.

A "Estratégia Europeia em matéria de Segurança – uma Europa segura num mundo melhor" de 12 de dezembro de 2003 encontra-se mais direcionada para a segurança externa da U.E. Neste relatório são mencionadas como principais ameaças: 1. o terrorismo, sendo sublinhado que a mais recente vaga de terrorismo é global e está ligada ao extremismo religioso de caráter violento. Na sua origem estão razões complexas. Entre estas, contam-se nomeadamente as pressões exercidas pela modernização, as crises culturais, sociais e políticas e a alienação

dos jovens que vivem em sociedades estrangeiras. A Europa é simultaneamente um alvo e uma base para o terrorismo; 2. a proliferação das armas de destruição massiva é potencialmente a maior ameaça à nossa segurança. O cenário mais assustador é o da aquisição de armas de destruição massiva (ADM) por parte de grupos terroristas. Se tal acontecesse, um pequeno grupo teria capacidade para infligir danos a uma escala que antes se encontrava apenas ao alcance dos Estados e dos exércitos; 3. os conflitos regionais podem conduzir ao extremismo, ao terrorismo e ao fracasso dos Estados e oferecem, além disso, oportunidades à criminalidade organizada. A insegurança regional pode estimular a procura de ADM. Para fazer face às novas ameaças, que tantas vezes assumem formas capciosas, a via mais prática consistirá, nalguns casos, em resolver os velhos problemas dos conflitos regionais; 4. o fracasso dos Estados – má governação, corrupção, abuso de poder, debilidade das instituições e ausência de responsabilização – e as guerras civis constituem fatores que corroem os Estados por dentro. O colapso do Estado pode estar relacionado com ameaças óbvias, tais como a criminalidade organizada ou o terrorismo. O fracasso dos Estados é um fenómeno alarmante que mina a governação à escala global e contribui para a instabilidade regional; 5. A criminalidade organizada constitui uma ameaça interna à nossa segurança e apresenta uma importante dimensão externa. Com efeito, grande parte das atividades dos bandos criminosos consiste no tráfico transfronteiriço de droga, mulheres, migrantes clandestinos e armas. A criminalidade organizada pode igualmente estar ligada ao terrorismo.

A "Estratégia de Segurança Interna da UE – rumo a um modelo Europeu de segurança", de março de 2010, aponta como principais ameaças à U.E.: 1. o terrorismo, em todas as suas formas, tem um absoluto desprezo pela vida humana e pelos valores democráticos. O seu alcance global, as suas consequências devastadoras, a sua capacidade para recrutar através da radicalização e da difusão de propaganda pela *internet* e os diferentes meios pelos quais é financiado, fazem do terrorismo uma importante ameaça em constante evolução para a nossa segurança; 2. as graves formas de criminalidade organizada assumem uma importância cada vez maior. Na sua extrema multiplicidade, tendem a surgir onde podem obter o maior benefício financeiro com o menor risco, independentemente das fronteiras. O tráfico de droga, a criminalidade económica, o tráfico de seres humanos, o contrabando de pessoas, o tráfico

de armas, a exploração sexual de menores e a pornografia infantil, os crimes violentos, o branqueamento de dinheiro e a falsificação de documentos são apenas alguns dos modos como a grande criminalidade organizada se manifesta na UE. Além disso, a corrupção constitui uma ameaça aos alicerces do sistema democrático e do Estado de direito; 3. a cibercriminalidade representa uma ameaça mundial, transfronteiriça, técnica e anónima para os nossos sistemas de informação e, por isso mesmo, levanta inúmeros desafios suplementares às autoridades policiais; 4. a criminalidade transfronteiriça, como por exemplo, as infrações menores ou contra a propriedade, frequentemente cometidas por bandos, quando tem consequências significativas para a vida diária das pessoas na Europa; 5. a violência em si mesma, como a violência juvenil ou a violência nos eventos desportivos, aumenta os danos já provocados pelas infrações e pode prejudicar significativamente a nossa sociedade; 6. as catástrofes naturais e as catástrofes provocadas pelo homem, tais como os incêndios florestais, os terramotos, as inundações e as tempestades, as secas, as insuficiências energéticas e as falhas graves a nível das tecnologias da informação e de comunicação (TIC), levantam desafios à segurança. Hoje em dia, os sistemas de proteção civil constituem um elemento essencial de qualquer sistema de segurança moderno e avançado; 7. os acidentes de viação que todos os anos roubam a vida a dezenas de milhares de cidadãos europeus.

De acordo com a Agenda Europeia para a Segurança[67] de 5 de maio de 2015, o terrorismo, a criminalidade organizada e a cibercriminalidade são as três prioridades identificadas, exigindo ação imediata. Estas ameaças transnacionais são domínios claramente interligados entre si e a sua dimensão multifacetada e global exige uma resposta eficaz e coordenada ao nível da U.E.

A Agenda de 2015 preconiza uma resposta forte da U.E. ao terrorismo e ao fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros. Refere, ainda, que os cidadãos europeus continuam a juntar-se a grupos terroristas em zonas de conflito aí recebendo treino militar e passando a representar uma ameaça potencial para a segurança interna europeia quando regressam. Embora esta questão não seja nova, a dimensão que

[67] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões (COM (2015) 185 Final, de 5 de maio de 2015).

assume e o número elevado de combatentes que partem para conflitos em curso, sobretudo para a Síria, o Iraque e a Líbia bem como a natureza de ligação em rede destes conflitos não têm precedentes.

É referido também que a criminalidade transnacional grave e organizada identifica novos domínios de operação e novas formas de escapar à deteção. Os custos humanos, sociais e económicos – decorrentes de crimes como o tráfico de seres humanos, o comércio de armas de fogo, o tráfico de droga e a criminalidade financeira, económica e ambiental – são enormes. O crime organizado alimenta também o terrorismo e a cibercriminalidade através de filões como o fornecimento de armas, o financiamento decorrente do tráfico de droga e a infiltração nos mercados financeiros.

A cibercriminalidade é uma ameaça crescente para os direitos fundamentais dos cidadãos e a economia, assim como para o correto desenvolvimento de um mercado único digital. À medida que o comércio e as operações bancárias em linha se generalizam, a cibercriminalidade pode representar enormes ganhos potenciais para os criminosos e perdas potenciais para os cidadãos. Os criminosos informáticos podem agir do exterior da União para danificar infraestruturas críticas e, simultaneamente, visarem um grande número de vítimas em diferentes Estados-membros, com esforços e riscos mínimos.

A luta contra o terrorismo é uma das principais prioridades da UE e dos seus Estados membros, bem como dos respetivos parceiros internacionais.

As principais vertentes da resposta da UE à ameaça terrorista são:

- a prevenção da radicalização
- a lista da UE de terroristas
- o intercâmbio de informações
- o coordenador da UE da luta antiterrorista.
- o corte das fontes de financiamento do terrorismo
- o controlo das armas de fogo
- a justiça digital
- as medidas para travar os combatentes estrangeiros
- a cooperação com países terceiros.

A Estratégia da UE para a União da Segurança (COM 2020 605 final de 24 de julho) que abrange o período 2020-2025 define quatro prioridades estratégicas e as ações correspondentes, pelo que vamos

sublinhar as que estão relacionadas de forma mais estreita com a prevenção e combate ao terrorismo: a proteção e resiliência das infraestruturas críticas; a adoção de uma abordagem horizontal e de parcerias internacionais no que respeita à cibersegurança; a proteção de espaços públicos; prevenção e combate à cibercriminalidade; o reforço da capacidade das agências de aplicação da lei nas investigações digitais; a aposta no combate aos conteúdos ilegais em linha; o reforço da resiliência e preparação da resposta em relação às ameaças híbridas; a prevenção e combate ao terrorismo e radicalização; a cooperação e intercâmbio de informações no âmbito judiciário e policial; a garantia de fronteiras externas sólidas; o reforço da investigação e a inovação em matéria de segurança; a sensibilização para as questões de segurança e a aquisição de competências para fazer face a potenciais ameaças.[SEP]

Um dos produtos desta Estratégia da UE para a União da Segurança foi a Agenda de Contraterrorismo da UE de 9 de dezembro de 2020 da Comissão Europeia. De referir que a aprovação deste documento não resultou numa atualização em Portugal da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo aprovada em 2015. Os quatro pilares desta Agenda de 2020 são os seguintes: antecipação, prevenção, proteção e resposta.

A antecipação consubstancia-se: na inteligência estratégica e na avaliação da ameaça; avaliação de risco e preparação (resiliência de entidades críticas, segurança da aviação civil, segurança dos transportes e áreas marítimas); reforço da capacidade de deteção precoce; o papel das novas tecnologias (tecnologias para deteção das ameaças, inteligência artificial, drones).

A prevenção inclui: combater as ideologias extremistas online (combater o discurso de ódio; desenvolver capacidades pós-ataque); apoiar atores locais para tornar as comunidades mais resilientes (nomeadamente, cooperação entre escolas, comunidades locais, incluindo as religiosas, assistentes sociais, organizações da sociedade civil); prisões, reabilitação e reintegração (designadamente, os combatentes e respetivas famílias); consolidar o conhecimento e o apoio aos Estados membros (incluindo as redes nacionais, os centros de peritos nacionais, o centro de conhecimento da UE na prevenção da radicalização).

A proteção consiste em: garantir a segurança das pessoas nos espaços públicos (através da proteção física, do design para a segurança, do desenvolvimento de requisitos mínimos de segurança para os operadores dos espaços públicos); apostar na gestão das cidades enquanto espinha

dorsal da segurança urbana; tornar as infraestruturas críticas mais resilientes; reforçar a segurança das fronteiras externas (verificações sistemáticas dos viajantes nas bases de dados mais relevantes, interoperabilidade dos sistemas de informação da UE, informação providenciada por países terceiros credíveis em relação aos combatentes estrangeiros, restrições de entradas, utilização e análise dos dados sobre passageiros); impedir os terroristas de acederem a determinados meios para o cometimento de atentados (armas de fogo, explosivos, percursores de explosivos, substâncias químicas, biológicas, radiológicas e nucleares).

A resposta inclui: a cooperação efetiva com parceiros privados; a análise de grandes quantidades de dados (*big data*); investigação e desenvolvimento; cooperação policial (código de cooperação policial, redes de cooperação, a rede ATLAS, cooperação inter-regional, mecanismo europeu de proteção civil), fortalecimento da troca de informações (decisões Prum, Europol, Eurojust, Frontex, acordo de cooperação entre Interpol e Europol); apoio às investigações e processos judiciais (unidades de investigação de crimes financeiros no âmbito da criminalidade organizada e terrorismo, provas forenses digitais, provas recolhidas em cenários de guerra, enquadramento legal para a retenção de dados de comunicações); fortalecimento do apoio a vítimas de terrorismo (estabelecimento pontos de únicos de contacto nacionais para o apoio a vítimas de terrorismo).

Salientamos ainda as Conclusões do Conselho da UE sobre a ação externa da UE na prevenção e combate ao terrorismo de 16 de junho de 2020. Inclui o fortalecimento da cooperação da UE com países e regiões chave neste âmbito (Balcãs, países MENA e do Norte de África, países da África Ocidental, países do Corno de África, países da Ásia Central, Sudeste da Ásia e o Sul da Ásia).

Estabelece também como objetivo uma resposta mais robusta da UE em diversas áreas transversais: no direito internacional e justiça internacional e direitos humanos; na questão dos combatentes estrangeiros; na justiça criminal em cenários de conflito (no sentido de realização de perícias e de recolher provas); no financiamento do terrorismo; na manutenção do foco no extremismo violento e terrorismo islâmico politicamente motivado; no uso indevido da internet para fins terroristas; na utilização das novas tecnologias para fins criminais (como a inteligência artificial, os sistemas aéreos não tripulados – drones –, a robótica, as biotecnologias sintéticas, as tecnologias criptográficas, a impressão 3D); no foco nas vítimas do terrorismo; na prevenção e o combate ao extre-

mismo violento e a radicalização; numa abordagem sensível às questões de género e ao empoderamento das mulheres; ênfase na juventude; estabelecimento de regime de sanções no quadro do terrorismo; salvaguarda das questões humanitárias; ligação entre a criminalidade organizada e o terrorismo; proteção dos espaços públicos, das infraestruturas críticas e em concreto da aviação civil quanto às ameaças terroristas; aposta na construção de capacidades na área do contraterrorismo nos países mais visados por este flagelo; e cooperação internacional em termos multilaterais e bilaterais.

De referir a Decisão (PESC) 2020/20 do Conselho de 13 de janeiro de 2020 que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os artigos 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo e que revoga a Decisão (PESC) 2019/1341. Neste documento são referidas quinze pessoas e vinte e um grupos e entidades que deverão continuar sujeitos à aplicação das medidas de congelamento de fundos e de outros ativos financeiros no âmbito da luta contra o financiamento do terrorismo.

No final da Presidência Francesa da UE foram aprovadas em 9 de junho de 2022 Conclusões do Conselho (doc. 9997/2022), intituladas "Proteger os Europeus do Terrorismo: ações executadas e próximas etapas". Alerta para a necessidade de: melhorar o uso do sistema de informações Schengen para monitorizar e detetar indivíduos que configurem uma ameaça terrorista; garantir uma melhor coordenação das medidas de proibição de entrada e de expulsão; reforçar o intercâmbio de informações sobre indivíduos que representam uma ameaça terrorista; combater a ameaça decorrente de atores que contribuem para a radicalização que leva ao terrorismo; garantir o acesso a dados essenciais para a luta contra o terrorismo; incentivar a cooperação a nível nacional e europeu entre as autoridades de imigração e asilo, as autoridades antiterroristas e as autoridades antiterroristas e de migrações e de asilo ao nível nacional.

3. Definições de Terrorismo

O terrorismo pode ser entendido como "o uso de força física para atingir um adversário político" (Della Porta, 1995: 2), como "violência – ou a ameaça de violência – utilizada e dirigida em busca de, ou em

serviço de um objetivo politico" (Hoffman, 2006: 3) ou ainda como "uma ação violenta premeditada e ilegal contra uma população não-combatente ou tendo um alvo com significado simbólico, com o objetivo de provocar uma mudança política, através da intimidação e desestabilização ou vitimando a população identificada como inimiga" (Forst, 2009:5).

Trata-se, no entanto, de um termo, cuja definição apresenta dificuldades, designadamente para distinguir o terrorismo de outras formas de atividade política que utilizem alguma forma de coação ou ação direta violenta para alcançar um objetivo político. O terrorismo, em geral, tem subjacente uma ideologia política, podendo lutar por causas ou reparar injustiças sofridas pelas comunidades, das quais os terroristas derivam (Toolis, 1995: 39). A definição operacional de terrorismo utilizada pelo FBI na década de 90 foi a seguinte: "o uso de violência contra pessoas ou propriedade, ou ameaça de uso dessa violência, com vista a intimidar ou coagir um governo, o público ou qualquer setor do público, a fim de promover objetivos políticos, sociais, ideológicos ou religiosos" (Lloyd, 1996: parágrafo 5.22).

Embora estas definições de terrorismo enfatizem o "fator medo" (incluindo a ameaça do uso de violência), a guerra convencional geralmente utiliza táticas com o objetivo de criar também temor no inimigo (por exemplo, através do recurso a ataques sucessivos com vista à saturação do inimigo ou recorrendo ao bombardeamento de alvos inimigos em aglomerados populacionais).

O terrorismo é um fenómeno intrinsecamente político, o que significa que as pessoas ou organizações que optam pelo terrorismo atuam por descontentamento em relação à sociedade e aos poderes que a organizam e a estruturam. É um conceito subjetivo influenciado pelas conceções políticas de cada um – para algumas pessoas uma ação violenta pode ser terrorista, para outras pode ser considerada como um ato legítimo com o objetivo de defender uma determinada causa. A guerra civil que eclodiu na Síria desde 2011 simboliza em grande medida este dilema: o governo do Presidente Assad e os seus aliados catalogam os rebeldes como terroristas, enquanto que para muitos países algumas das fações existentes no teatro de operações são vistas como opositores legítimos de um regime tirânico. O terrorismo é, deste modo, um termo que é quase sempre utilizado de forma pejorativa, "o rótulo utilizado pelo ameaçado" (Morris e Hoe, 1987: 22) em relação a uma organização, grupo ou indivíduo.

Quando o Estado é o destinatário final da violência, em regra, os terroristas não procuram a confrontação direta com as Forças e Serviços de Segurança ou com as Forças Armadas, procuram, sim, atacar a população civil de forma indiscriminada como estratégia para obtenção de visibilidade política para a organização ou para a causa suportada e como forma de pressão. Podem, porém, executar ataques seletivos e cirúrgicos a equipas ou unidades das Forças de Segurança ou das Forças Armadas de reduzida dimensão, polícias e militares isolados, juízes, entre outros por serem símbolos da autoridade do Estado. Neste sentido, o terrorismo é retratado como uma forma de violência "para os desprotegidos" (Combs, 2009), que não têm recursos para se envolverem em confrontos mais convencionais, o que, na nossa opinião, é controverso e nem sempre é verdade na prática, já que em muitos casos os promotores da ação direta não são propriamente desfavorecidos ou excluídos socialmente, casos do terrorismo de Estado promovido por diversos regimes autoritários e de organizações em que a violência é assumida como uma estratégia e/ou tática para impor pela força ideias de supremacia, racistas, extremistas ou que visem alterar o nosso modelo de sociedade (casos do Ku Klux Klan, da seita religiosa japonesa Aum e de diversos grupos anarquistas ou de extrema-direita).

Os terroristas procuram atingir os seus objetivos através de uma «guerra» de atrito, que pode envolver táticas que procuram sobretudo intimidar os cidadãos, não sendo a sua conduta limitada pela Convenção de Genebra e por outras convenções internacionais, mas apenas pela Lei Penal. O propósito do terrorismo "não é uma vitória militar, é atemorizar, mudar o comportamento das potenciais vítimas, criando o medo hoje, o medo amanhã e o medo das diversas sociedades entre si"[68]. Esta última frase sugere, assim, que a tentativa de criar tensões na nossa sociedade entre grupos religiosos, raciais ou étnicos, constitui em geral um objetivo específico das campanhas terroristas conduzidas nas sociedades multiculturais hodiernas.

O terrorismo é, muitas vezes, confundido ou equiparado a guerrilha ou insurgência, dada a semelhança de táticas e de objetivos. Hoffman distingue estes três fenómenos: a guerrilha diz respeito a um grupo de indivíduos armados que operam como uma unidade militar, atacam

[68] Palestra do ex-Presidente norte-americano, Bill Clinton, na *London School of Economics* sobre Terrorismo em 13 de dezembro de 2001.

as forças militares do adversário e procuram ganhar ou controlam um determinado território e população; a insurgência incorpora as mesmas caraterísticas, embora a sua estratégia vá para além de táticas de ataque e fuga, incluindo ainda atos de guerra psicológica com vista à mobilização do apoio popular numa luta contra um governo, poder imperial ou força de ocupação estrangeira; pelo contrário, os terroristas não desejam ocupar qualquer território, não operam em unidades militares, evitam chamar as forças militares do inimigo para o combate, enfrentam constrangimentos numéricos e logísticos e não exercem qualquer controlo sobre uma população (Hoffman, 2006: 35-36).

Nos últimos anos, vários autores têm vindo a delinear uma distinção entre o que é designado por «velho terrorismo» e «novo terrorismo». Embora a expressão de «novo terrorismo» tenha sido utilizada desde a década de 1990, os ataques de 11 de setembro de 2001 intensificaram o debate sobre se este terrorismo contemporâneo era diferente daquele que tinha existido até então. A discussão nos meios académicos e no seio das Forças de Segurança, Serviços de Informações e Forças Armadas identificou, no início do século XXI, a Al Qaeda como o protótipo do novo terrorismo sustentado no desígnio de expandir a violência em termos globais, no fanatismo religioso e na demanda de destruição dos valores e do modelo de sociedade ocidentais.

As principais caraterísticas do novo terrorismo têm vindo a ser identificadas como sendo "estruturado em torno de redes em vez de ser uma organização hierarquizada, transnacional ou com base local; procura alvos civis de forma deliberada; é motivado pelo fanatismo religioso, ao invés de se inspirar numa ideologia política; e destinado a causar a máxima destruição" (Gofas, 2012: 18). Morgan defende que o novo terrorismo é "apocalíptico e catastrófico" (Morgan, 2004: 29), pelo que a violência extrema é vista como "um fim em si mesmo, em vez de um meio para se atingir um fim" (Morgan, 2004: 30). São apontados "os riscos associados ao terrorismo transnacional, que professa uma cultura de suicídio, martírio e destruição, com uma inaceitável magnitude potencial de destruição e desafiando as tradicionais abordagens sobre dissuasão e racionalidade" (Tomé, 2007).

Todavia, mantém-se a discussão nos *think tanks* e universidades para avaliar até que ponto o terrorismo atual é de facto "novo". O terrorismo inspirado pela religião existe desde a década de 1970, já para não abordar outros exemplos históricos mais remotos. A visão de que o

"novo" terrorismo se baseia numa organização diferente e é caraterizado por uma rede internacional de células e de apoio ligeiramente conectadas, em vez de se organizar de forma hierarquizada, piramidal e de possuir uma estrutura de comando e controlo localizada num Estado ou região específica foi contestada pela noção de que os grupos terroristas "tradicionais" como o «IRA provisório» concederam um grau de autonomia muito elevado às suas diferentes células (Gofas, 2012: 23). Além disso, embora "a religião seja uma caraterística da atividade terrorista contemporânea" (Gofas, 2012: 26), tais motivações ou inspirações não são inéditas, podendo ser constatadas, por exemplo, nos Zelotas do séc. I d.C.

É de referir que os ataques indiscriminados que visam provocar vítimas em massa foram igualmente caraterísticos do terrorismo pré-11 de setembro de 2001 (Gofas, 2012: 28), não sendo um sinónimo apenas da ação violenta contemporânea. Arguir que a natureza religiosa e *jihadista* do terrorismo atual, o carateriza como uma nova forma de violência constitui um método eficaz de enquadrar a ameaça e de mobilizar tanto o público como as elites, com vista à mudança de políticas (Gofas, 2012: 19), favorecendo ainda a afetação de mais recursos no quadro da prevenção e combate ao terrorismo. De igual modo, a dicotomia "velho" versus "novo", trata-se de uma forma de simplificação da realidade, de certa forma, menosprezando a complexidade do contexto social, histórico e cultural subjacente a diversas formas de terrorismo e ajudando a chamar a atenção dos media.

O terrorismo tem diversas causas e orientações, assumindo-se ao longo da história, como um recurso tático, fora do contexto de guerra, de diversos tipos de organizações sociais ou políticas, de motivação distinta, decorrente de conflitos/crises religiosas, sociais ou políticas.

A RAND Corporation[69] define o terrorismo baseando-se na natureza do ato e não na identidade do autor ou na natureza da causa. Inclui elementos fundamentais na sua definição, entre os quais se contam a violência ou ameaça de violência, a intenção calculada de criar medo, a intenção de coagir, o motivo político, o alvo civil e finalmente se se trata de um grupo ou de um indivíduo.

[69] Disponível em: http://www.rand.org/nsrd/projects/terrorismincidents/about/definitions.html, consultada em 20 de outubro de 2021. A RAND Corporation é uma organização de investigação que desenvolve soluções para fazer face aos desafios das políticas públicas, com vista a ajudar as comunidades ao nível mundial a ficarem mais seguras.

No Reino Unido, de acordo com o Terrorism Act 2000 [70] o terrorismo consubstancia-se "no uso ou ameaça de ação violenta com o objetivo de influenciar o governo ou uma organização internacional governamental, intimidar o público ou um setor do público, com o propósito de fazer progredir uma causa religiosa, racial ou ideológica. Envolve ou provoca: violência grave contra uma pessoa; graves danos materiais; uma ameaça à vida de uma pessoa; um risco grave para a saúde e segurança do público; ou interferência grave com ou perturbações num sistema eletrónico". Os alvos vulneráveis, a componente psicológica, a ação violenta e o fator político, religioso, racial, ou ideológico, englobam também a mais recente vertente técnica e eletrónica da ameaça, ou seja, o ciberterrorismo.

No Reino Unido a ação ou ameaça de ação que envolva o uso de armas de fogo ou explosivos é terrorismo, independentemente de a ação ter ou não a intenção de influenciar o governo ou uma organização governamental internacional ou de intimidar o público ou uma parte do público. Inclui ações fora do Reino Unido. É importante notar que, para ser condenado por um crime de terrorismo, uma pessoa não precisa de realmente cometer o que poderia ser considerado um ataque terrorista. Planear, ajudar e até colher informações sobre como cometer atos terroristas são crimes previstos na legislação antiterrorista britânica.

A ONU adotou em 2004, a seguinte definição de terrorismo: "atos criminosos, incluindo contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou danos físicos graves, ou tomada de reféns, com o objetivo de provocar um estado de terror no público em geral, num grupo de pessoas, ou numa pessoa em particular, intimidar a população ou forçar um governo ou uma organização internacional a adotar ou deixar de tomar qualquer ação, conforme definido nas convenções e protocolos internacionais relacionados com o terrorismo, não podendo, em caso

[70] No Reino Unido, a estratégia de combate ao terrorismo tem tido sucessivos alterações e aditamentos: The Terrorism Act 2000, The Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001, The Criminal Justice Act 2003, The Prevention of Terrorism Act 2005, The Terrorism Act 2006, The Counter-Terrorism Act 2008, The Coroners and Justice Act 2009, The Terrorism (United Nations Measures) Order 2009, The Terrorist Asset-Freezing (Temporary Provisions) Act 2010, The Justice and Security Act 2013, The Counter-Terrorism and Security Act 2015, Rhe Counter Terrorism and Border Security Act 2019, The Counter Terrorism and Sentencing Act 2021.

algum, ser justificados por razões de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra semelhante"[71].

Por sua vez, a U.E.[72] considera que o terrorismo é "um ato que, dada a sua natureza

ou o seu contexto, possa causar sérios danos a um país ou a uma organização internacional quando cometido com o intuito de: intimidar gravemente uma população, ou obrigar indevidamente autoridades públicas ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato, ou destabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional".

A EUROPOL no seu relatório anual da ameaça terrorista (TE-SAT. EU *Terrorism Situation and Trend Report*) subdivide o terrorismo em cinco categorias, baseando-se na motivação ideológica das organizações ou indivíduos: terrorismo de inspiração religiosa, terrorismo etnonacionalista e separatista, terrorismo de extrema esquerda e anarquista, terrorismo de extrema direita e outros tipos de terrorismo.

O terrorismo de inspiração religiosa tem como suporte ideológico uma interpretação radical ou fundamentalista da religião (ex. Al-Qaeda e suas afiliadas, Daesh, entre outros). O terrorismo etno-nacionalista ou separatista visa a auto-determinação política e o reconhecimento internacional (ex. ETA, IRA, Resistência Galega, Frente de Libertação da Córsega, PKK ou outros). O terrorismo de inspiração fundamentalista islâmica apresenta, porém, caraterísticas que o distinguem das abordagens mais tradicionalistas, pelo que é considerado uma das ameaças terroristas prioritárias em todo o mundo. Tem uma capacidade de organização de ações violentas de grande impacto político e mediático que implicam um planeamento detalhado e profissionalismo dos atores envolvidos, mas nos últimos tempos, assume um sentido messiânico, utilizando crescentemente indivíduos que buscam um sentido para as suas vidas e que se auto-radicalizam, encontrando-se permeáveis à narrativa jihadista que lhes fomenta a vontade do sacrifício pessoal em busca da fé perfeita e de matar infiéis. Estes atores solitários ou pequenos grupos ou células,

---

[71] Definição adotada numa *United Nations Security Council Resolution* 1566 em 2004.

[72] Council Framework Decision of 13 June 2002 *on combating terrorism* (2002/475/JHA).

em muitos casos, têm passado criminal, planeiam operações de baixo custo, inspirando-se na propaganda que divulga táticas, armas e modi operandi para infligir o maior número possível de vítimas.

O terrorismo de extrema-esquerda ou anarquista procura a alteração do sistema politico, social e económico segundo um modelo de extrema esquerda (ex. Conspiração das Células de Fogo).

O terrorismo de extrema-direita procura a alteração do sistema politico, social e económico segundo um modelo de extrema direita (ex. *National Socialist Underground, English Defence League, Aurora Dourada*). Tem sido uma das tipologias de terrorismo que mais tem crescido nos últimos anos, sobretudo nos países ocidentais.

Os outros tipos de terrorismo (anteriormente classificados pela Europol por *single issue*) incluem o terrorismo ambientalista ou de defesa dos direitos dos animais (ex. *Animal Liberation Front* e *Earth Liberation Front*), outro tipo de grupos terroristas ou lobos solitários inspirados por teorias de conspiração da mais diversa índole e grupos que contestam o modelo social e político vigente, procurando alterá-lo com recurso à violência.

Independentemente da motivação ideológica, o terrorismo partilha uma intenção comum que se traduz na provocação de um sentimento generalizado de medo, através da evocação da atenção de uma audiência, visando limitar ou impedir que a vida em sociedade se desenvolva em normalidade. Como referem Jenkins e Johnson, o terrorismo destina-se mais a quem observa e não às suas vítimas. (1975: 3).

Para a OTAN, o terrorismo é definido como "o uso ilegítimo ou a ameaça de uso da força ou violência contra indivíduos ou bens na tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades a atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos"[73].

Em Portugal, o conceito estratégico de defesa nacional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril, menciona que Portugal se depara com ameaças de natureza global que podem pôr diretamente em causa a sua segurança, como sejam o terrorismo, uma vez que a liberdade de acesso e a identidade de Portugal como uma democracia ocidental podem tornar o país um alvo do terrorismo

[73] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69482.htm?selected Locale=en. Consultado em 1 de outubro de 2021

internacional; a proliferação de armas de destruição massiva; a criminalidade transnacional organizada; a cibercriminalidade e a pirataria.

A Lei de Combate ao Terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto) define o conceito de organização terrorista, de terrorismo, de terrorismo internacional, de financiamento do terrorismo e a responsabilidade penal de pessoas coletivas e equiparadas. De acordo com legislação penal portuguesa, o terrorismo é sobretudo um crime ou um conjunto de crimes interligados previstos e punidos na lei. De acordo com o artigo 2.º da Lei de Combate ao Terrorismo considera-se grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, visem forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, mediante:

a) crime(s) contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas;
b) crime(s) contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão;
c) crime(s) de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioativas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalancha, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos;
d) ato(s) que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população;
e) investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas;
f) crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas;

g) sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, estes crimes sejam suscetíveis de afetar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar. Incorre também em ilícito criminal quem promover ou fundar grupo, organização ou associação terrorista, a eles aderir ou os apoiar, nomeadamente através do fornecimento de informações ou meios materiais, quem chefiar ou dirigir grupo, organização ou associação terrorista e quem praticar atos preparatórios da constituição de grupo, organização ou associação terrorista.

É de referir, também em Portugal, a aprovação da Lei n.º 25/2008 de 5 de junho (Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento ao Terrorismo) que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.º 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro, e 2006/70/CE, da Comissão, de 1 de agosto, relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro e das atividades e profissões especialmente designadas para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

4. A Prevenção e o Combate ao Terrorismo

Em termos nacionais, o dispositivo de prevenção e combate ao terrorismo divide-se entre as Forças e Serviços de Segurança, o sistema de Justiça e o trabalho de apoio dos Serviços de Informações. Segundo o artigo 7.º n.º 2 al. l) da Lei n.º 49/2008 de 27 de agosto (Lei de Organização da Investigação Criminal), constitui competência reservada da Polícia Judiciária, através da Unidade Nacional de Combate ao Terrorismo (UNCT), a investigação dos crimes de organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal.

Os restantes atores do Sistema de Segurança Interna, nomeadamente a GNR e a PSP, representam um papel importantíssimo na prevenção (incluindo a prevenção da radicalização), na deteção de indícios técnicos que configurem a difusão de ideologia extremista, situações de radicalização, recrutamento, a preparação de atos terroristas ou ações de apoio de logístico, de treino e na reação a incidentes críticos.

O SEF desempenha também uma função primordial no controlo de pessoas que circulam na fronteira externa da U.E., no controlo documental (passaportes e vistos), nomeadamente através do sistema de informação do passaporte eletrónico português (SIREP), do Sistema de Informação de Vistos (VIS) e do Sistema de Informação Antecipada de Passageiros (APIS), na deteção de situações de fraude de identidade, de tráfico de seres humanos e de auxílio à imigração ilegal bem como instaurar, instruir e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional e dar execução às decisões de expulsão administrativas e judiciais.

Saliente-se que em 2017 foi incorporada no quadro do Sistema de Segurança Interna, a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), conforme artigo 23.º da LSI[74]. Integram a UCAT: o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, representantes da Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, da Polícia Marítima, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança. Este é o órgão de articulação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram. Compete à UCAT a coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, no plano da cooperação internacional, a ligação entre os pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo.

A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo de Portugal deriva da Estratégia Contraterrorista da União Europeia, complementada pela Estratégia da União Europeia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo e pelos planos de ação, relativos à sua implementação e da Estratégia revista sobre o financiamento do terrorismo. Estas estratégias representam marcos importantes no combate integrado ao terrorismo, promovendo uma abordagem coesa e concertada do fenómeno, bem como o seu acompanhamento e avaliação permanentes ao nível da União Europeia. Como já referimos, a Agenda

[74] Conferir a Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

de Contraterrorismo da UE em 2020 não resultou numa atualização da Estratégia Nacional.

A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo assenta nos seguintes objetivos estratégicos: detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder:

a) detetar: identificar precocemente potenciais ameaças terroristas, mediante a aquisição do conhecimento essencial para um combate eficaz, tanto na perspetiva do seu desmantelamento isolado, quanto da deteção de outros focos de ação terrorista. A recolha, tratamento e análise de dados e informações e a sua disponibilização recíproca entre entidades responsáveis neste domínio, no território nacional e no estrangeiro, permite antecipar o conhecimento e a avaliação de ofensivas em preparação;
b) prevenir: conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas. O domínio dos factos que potenciam a sua expansão permite a adoção de medidas que obstem ao seu surgimento e desenvolvimento;
c) proteger: fortalecer a segurança dos alvos prioritários, reduzindo quer a sua vulnerabilidade quer o impacto de potenciais ameaças terroristas. A proteção concretiza-se no aumento da segurança das pessoas, das fronteiras, da circulação de capitais, das mercadorias, dos transportes, da energia e das infraestruturas críticas, nacionais e ou europeias;
d) perseguir: desmantelar ou neutralizar as iniciativas terroristas, projetadas ou em execução e as suas redes de apoio, impedir as deslocações e as comunicações e o acesso ao financiamento e aos materiais utilizáveis em atentados e submeter os fenómenos terroristas à ação da justiça;
e) responder: gerir operacionalmente todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas. A capacidade de resposta permite limitar as suas consequências, quer ao nível humano quer ao nível das infraestruturas. A resposta incide ainda na assistência, tendo em consideração as necessidades especiais das vítimas e das testemunhas.

À partida, este documento encerra objetivos e medidas estratégicas muito ambiciosas ao nível interministerial preconizando abordagens tão

diversas como a defesa, segurança interna, justiça, saúde, educação, finanças, obras públicas e ações concretas no plano operativo e mesmo tático, o que nos leva a questionar a coerência do documento e a necessidade de estabelecer um ou vários planos de ação, a candidatura a fundos da União, a calendarização de ações e respetivo acompanhamento da sua implementação e avaliação.

O intercâmbio de informações entre os Estados membros é um instrumento decisivo para as autoridades de aplicação da lei, não só no combate à criminalidade grave e organizada, mas também às infrações de menor gravidade cometidas em grande escala, por grupos criminosos itinerantes ou por criminosos individuais que operam em vários desses países. Entre os instrumentos de apoio recomendados para adoção pelos Estados-membros na Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho salienta-se o de «Reforçar a cooperação em matéria de aplicação da lei na U.E.: o modelo europeu de intercâmbio de informações (EIXM)» encontra-se o *Single Point of Contact* (SPOC) ou Ponto Único de Contacto (PUC). Este projeta-se como um «balcão único», em conformidade com as «Orientações para a criação de um ponto único de contacto para o intercâmbio internacional de informação entre serviços de polícia» (Doc. 10492/14, de 13 de junho de 2014, DAPIX 75 ENFOPOL 157).

Neste contexto, foi publicado o Decreto-Lei n.º 49/2017 de 24 de maio, que cria, no âmbito do Sistema de Segurança Interna, na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI), procedendo à segunda alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

Segundo o artigo 23.º A n.º 1 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI) é o centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados. O artigo 23.º A n.º 2 estipula que compete ao PUC-CPI, designadamente: assegurar o intercâmbio internacional de informações entre os serviços de polícia, nos termos da Lei n.º 74/2009, de 12 de

agosto[75]; definir critérios e dar orientações em matéria de interlocução externa no âmbito da cooperação policial internacional; garantir a operacionalidade dos mecanismos e instrumentos de cooperação policial internacional; definir e implementar boas práticas internas em matéria de cooperação policial internacional e dar execução às orientações veiculadas pelas competentes instâncias internacionais; definir os critérios para a escolha dos canais adequados para a transmissão de informações, nos termos da lei; identificar e promover a utilização de soluções de gestão de processos eficazes e definir fluxos de trabalho especificamente destinados à cooperação policial internacional em matéria de assistência jurídica mútua; assegurar a necessária articulação com as estruturas nacionais responsáveis pela cooperação judiciária internacional; assegurar a coordenação da representação externa, nas instâncias europeias e internacionais, no âmbito da cooperação policial internacional, por si, ou através dos órgãos de polícia criminal que a integram; programar e implementar ações destinadas à formação contínua dos trabalhadores em funções públicas em exercício na área da cooperação policial internacional, bem como das de mais autoridades de aplicação da lei.

O artigo 23.º A n.º 4 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, estipula que o PUC-CPI tem um Gabinete de Gestão constituído por elementos da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, designadas/os Coordenadores de Gabinete[76]. O n.º 9 do mesmo artigo e diploma legal prevê que a Polícia Marítima e a Autoridade Tributária e Aduaneira possam colocar elementos de ligação no PUC-CPI.

O PUC-CPI reúne, sob a mesma gestão, o Gabinete Nacional SIRENE, o Gabinete Nacional da INTERPOL, a Unidade Nacional da

[75] Aprova o regime aplicável ao intercâmbio de dados e informações de natureza criminal entre as autoridades dos Estados-membros da U.E., transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º 2006/960/JAI, do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006.

[76] De acordo com o artigo 2.º n.º 4 do Decreto Regulamentar n.º 7/2017, de 7 de agosto, no PUC-CPI operam as seguintes unidades orgânicas: Gabinete Nacional SIRENE; Gabinete EUROPOL e INTERPOL (Unidade Nacional EUROPOL e Gabinete Nacional INTERPOL); Gabinete para os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA); Gabinete para os Oficiais de Ligação e para os Pontos de Contacto das Decisões Prüm e o Gabinete sobre Informação de Passageiros, decorrente da alteração à Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto, promovida pela Lei n.º 21/2019 de 25 de fevereiro.

EUROPOL, a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira, os pontos de contacto decorrentes das Decisões Prüm e o Gabinete de Informações de Passageiros (artigo 23.º A n.º 6)[77].

O PUC-CPI funciona todos os dias, 24 horas por dia, em regime de turnos e é coordenado, rotativamente, por cada um dos coordenadores de gabinete, do gabinete de gestão, o qual é denominado coordenador-geral e responsável pelo encaminhamento dos pedidos nacionais, pela decisão de distribuição dos pedidos ou informações recebidas do exterior e pela validação das respostas nacionais emitidas (artigo 23.º A n.º 7).

O Procurador-Geral da República indica um ponto de contacto que assegura a articulação permanente entre o Ministério Público e o PUC-CPI, para o exercício das competências que lhe são próprias, no processo penal.

Outro mecanismo fundamental para a troca de informações entre as agências de aplicação da lei nos Estados-membros da U.E. é o Sistema de Informações Schengen (SIS). O SIS tem por objetivo ajudar a preservar a ordem e a segurança públicas, incluindo a segurança dos Estados, num contexto de livre circulação de pessoas. Visa ainda apoiar ações de controlo nas fronteiras externas e de cooperação policial, permitindo às autoridades nacionais responsáveis pela segurança pública e pelos controlos de fronteira, assim como às autoridades judiciais, obter informações sobre pessoas ou objetos.

---

[77] Segundo o artigo 3.º (Gabinete de Gestão) do Decreto Regulamentar n.º 7/2017, de 7 de agosto, o Gabinete de Gestão é constituído por elementos da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, designados coordenadores de gabinete. Cada coordenador de gabinete chefia uma das unidades orgânicas. Os coordenadores de gabinete são nomeados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Interna e da Justiça, sob proposta o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, e exercem funções em comissão de serviço pelo período de três anos. A coordenação do Gabinete de Gestão é assegurada, rotativamente e em acumulação de funções, por cada um dos coordenadores do Gabinete, nessas funções denominado coordenador-geral. O coordenador-geral é responsável pelo encaminhamento dos pedidos nacionais, pela decisão de distribuição dos pedidos ou informações recebidas do exterior e pela validação das respostas nacionais emitidas nos termos do presente decreto regulamentar, sem prejuízo das competências que lhe sejam atribuídas por delegação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Os Estados membros alimentam o SIS graças a redes nacionais (N.SIS II) ligadas a um sistema central (CS-SIS II). Este sistema informático é completado por uma rede de Gabinetes Nacionais designados SIRENE, (*Supplementary Information Request at the National Entry*) em cada um dos Estados que constitui a interface humana do SIS.

Em 9 de Abril 2013 entrou em funcionamento o SIS II. Veio substituir o SIS I que se encontrava operacional desde 26 de março de 1995. O SIS II é um sistema mais evoluído tecnicamente, com novas funcionalidades e mais tipos de dados. Trata-se de um sistema informático de grandes dimensões, contendo atualmente 47 milhões de dados, de 28 Estados Schengen. O SIS II oferece novas funcionalidades: introduz melhorias relativamente às indicações sobre pessoas e objetos; introduz novas categorias de indicações de objetos (aeronaves, barcos, motores de barcos, equipamento industrial, meios de pagamento); permite a interligação entre diferentes tipos de indicação; inclui dados biométricos e fotografias.

É uma base de dados policiais comum a todos os Estados Schengen, que através dela se encontram interligados. É a medida compensatória mais importante e efetiva para garantir a segurança interna dos Estados-membros e um instrumento que permite a troca de informações, através dos Gabinetes SIRENE, de determinados dados que exigem um elevado nível de segurança. Constitui a condição prévia à aplicação efetiva do acervo Schengen no território do Estado candidato e à supressão dos controlos de fronteira interna. A consulta ao SIS é obrigatória e sistemática para as entidades com direito de acesso.

As regras de funcionamento e funções dos Gabinetes SIRENE são as seguintes: regras de funcionamento comuns; disponíveis 24 horas por dia, 7 dias por semana; dispor de informação suplementar de imediato; meios de comunicação rápidos, eficazes e seguros; pessoal habilitado para comunicar em inglês e francês.

Até à integração do Gabinete Nacional SIRENE no PUC-CPI as competências por cada Força de Segurança representada no Gabinete SIRENE foram sempre separadas. Na sala operativa, existiam quatro grupos operativos: GNR, PSP, PJ e SEF.

As competências do Gabinete Nacional SIRENE consistem na criação, modificação e eliminação de indicações; na troca de informações relativas às indicações SIS; na cooperação policial Schengen com vista à prevenção e investigação de factos puníveis (artigo 39.º da Conven-

ção de Aplicação do Acordo Schengen – CAAS), para a perseguição transfronteiriça terrestre (artigo 41.º da CAAS) e para efetuar a troca de informações, a prevenção de crimes e a ameaças à ordem e segurança públicas (artigo 46.º da CAAS).

As categorias de dados disponíveis no SIS úteis à troca de informações entre Polícias e Justiça dividem-se em dados sobre pessoas e sobre objetos. No que concerne às pessoas, existem dados sobre pessoas procuradas para detenção para efeitos de entrega ou extradição (artigo 26º da Decisão 2007/533/JAI, de 12JUN); estrangeiros não admissíveis ou interditados de permanecer no espaço Schengen (artigo 24º do Reg. SIS II)); pessoas desaparecidas (artigo 32º da Dec. SIS II); pessoas procuradas no âmbito de um processo judicial (pedidos de paradeiro) (artigo 34º da Dec. SIS II); pessoas sujeitas a controlo discreto ou controlo específico (artigo 36º da Dec. SIS II). No que diz respeito aos objetos, existem dados sobre: veículos; reboques; caravanas; equipamentos industriais; armas de fogo; documentos em branco; documentos de identidade emitidos; notas de banco; valores imobiliários; meios de pagamento (cheques, cartões de crédito, ações, obrigações) (artigo 38º da Decisão 2007/533 JAI, de 12JUN).

De mencionar ainda a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras (Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 17 de julho), que garante o equilíbrio entre segurança interna, a agilização da passagem da fronteira e questões de gestão de fronteiras em prol do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE, sempre numa perspetiva humanista e de respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

No quadro europeu da Gestão Integrada de Fronteiras importa realçar o papel da FRONTEX, Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, e o novo Regulamento (UE) n.º 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, que lhe concedeu maior número de competências, na qual se inclui o papel da Gestão Integrada de Fronteiras a nível europeu, e que passa pelo reforço das várias dimensões.

O modelo europeu de Gestão Integrada de Fronteiras, ou modelo IBM (*Integrated Border Management*), contempla onze dimensões estabelecidas no artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016: 1 – Controlo das fronteiras, para prevenção e deteção da criminalidade transfronteiriça como o auxílio à imigração ilegal, o tráfico de pessoas e o terrorismo,

incluindo ainda medidas destinadas a facilitar a passagem lícita das fronteiras; 2 – Operações de busca e salvamento de pessoas em perigo no mar; 3 – Análise de risco para a segurança interna e das ameaças que possam afetar o funcionamento ou a segurança das fronteiras externas; 4 – Cooperação entre Estados-membros, apoiada e coordenada pela Agência; 5 – Cooperação interagências entre as autoridades nacionais dos Estados-membros responsáveis pelo controlo das fronteiras ou por outras funções desempenhadas nas fronteiras, bem como entre as instituições, os organismos e os serviços e as agências competentes da União, incluindo o partilha regular de informações através dos sistemas existentes, tais como o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR); 6 – Cooperação com países terceiros; 7 – Medidas técnicas e operacionais dentro do espaço Schengen, relacionadas com o controlo das fronteiras e concebidas para dar uma melhor resposta à imigração ilegal e combater a criminalidade transfronteiriça; 8 – Regresso de nacionais de países terceiros contra os quais foi proferida decisão de regresso por um Estado-membro (modelos de retorno e de asilo); 9 – Utilização das tecnologias mais avançadas, incluindo sistemas de informação de grande escala; 10 – Mecanismo de controlo da qualidade, em especial, o mecanismo de avaliação de Schengen e eventuais mecanismos nacionais, para garantir a aplicação da legislação da União no domínio da gestão das fronteiras; 11 – Mecanismos de solidariedade, em especial, instrumentos de financiamento da União.

5. Da Criminalidade ao Terrorismo

Para Matos, o terrorismo pode ser entendido como uma "técnica ou instrumento de ação usado contra alvos humanos – seletivos ou indiscriminados, através de meios especialmente violentos, ou a efetiva ameaça do seu uso, ou contra alvos não humanos, como infraestruturas críticas, físicas ou simbólicas, instilando um clima de terror e de insegurança que afeta não só os seus alvos primários, as suas vítimas imediatas, como também, por efeito psicológico, os seus alvos potenciais (a «audiência»), coagindo assim, de forma indireta, por ação ou omissão, governos, organizações ou indivíduos nas suas decisões, e influenciando a opinião pública na prossecução dos seus objetivos, sejam eles de natureza política, ideológica, etno-separatista, criminal ou religiosa*"* (Matos, 2016: 250).

O mesmo autor sustenta ainda que nos dias de hoje se verifica um processo "infiltração, dissimulação e engano no planeamento e execução de atentados terroristas" (Matos, 2016: 255).

O terrorismo tem diversas causas e orientações, assumindo-se ao longo da história, como um recurso tático, fora do contexto de guerra, de diversos tipos de organizações sociais ou políticas, de motivação distinta, decorrente de conflitos/crises religiosas, sociais ou políticas. Por norma são cometidos vários ilícitos penais, antes da ação direta violenta, como a radicalização, o recrutamento e o financiamento, a aquisição de armas de fogo, explosivos ou substâncias percursoras, a falsificação de documentos, a clonagem de cartões, o furto e/ou viciação de viaturas, entre outros. De igual modo, a consumação de um ato terrorista envolve previamente várias etapas (atos preparatórios), desde: a seleção dos alvos, passando pela recolha de informação, a vigilância ao local selecionado, a dotação de financiamento e de meios logísticos, ações de treino e ensaio, até à materialização/execução do ato hostil.

Neste contexto, a deteção preventiva de potenciais indícios/indicadores que possam integrar a suspeita de execução de qualquer uma destas fases será determinante para a prevenção de um ato terrorista.

Com a incorporação de novos membros e a transformação da Al-Qaeda num movimento mais lato, nodular, com lideranças mais difusas, assistiu-se a um aumento significativo da perpetração de ações terroristas por parte de pequenas estruturas terroristas locais no espaço europeu, que não possuíam a disponibilidade nem a capacidade técnica para a execução de ataques complexos, facto que acabou por determinar a simplificação dos processos de seleção de alvos e uma opção pelos mais vulneráveis (Curry, 2015).

O *modus operandi* utilizado em muitos atentados cometidos na Europa, Estados Unidos, Ásia, África e outros, caraterizou-se por uma atuação coordenada de vários agentes terroristas, em diferentes locais, quase em simultâneo, dirigidos, essencialmente, a *soft targets,* os quais por meio da utilização de uma viatura, de armas de fogo automáticas, de engenhos explosivos improvisados, de armas brancas ou de diversos destes meios conjugados, atingiram direta e indiretamente de forma estratégica alvos com enorme concentração de pessoas, a fim de provocarem um elevado número de vítimas. A escolha de alvos diversificados gera incerteza, privilegia o seu valor pragmático e a oportunidade, nomeadamente, os que apresentam grande concentração de pessoas e a ausência de medidas de segurança específicas.

Conforme refere Jenkins (2009), os terroristas têm um pensamento estratégico, na medida em que a seleção de alvos é efetuada em função da facilidade de acesso, do sucesso tático (imediato) e da oportunidade associada ao resultado, traduzida na produção de um número elevado de vítimas. O sucesso da tática consubstancia-se na obtenção de resultados de longo prazo. Para este autor, os espaços públicos são difíceis de proteger e o investimento no robustecimento das medidas de segurança, apenas é considerado face a uma vantagem evidente e à probabilidade de transferência do risco para uma outra infraestrutura igualmente acessível. Apesar da conhecida apetência natural pela seleção de alvos icónicos por parte das organizações terroristas, os atores isolados e as pequenas células optam – muitas vezes – por desencadear ataques contra alvos de oportunidade, mais vulneráveis e acessíveis, em função da sua menor capacidade operacional e do consequente efeito mediático (Hesterman, 2015).

A expressão *soft target* designa qualquer espaço, instalação ou infraestrutura que careça de dispositivos de segurança robustos e que, por esse motivo é fácil de atingir. Entre os "*soft targets*" encontram-se interfaces de transportes públicos, salas de espetáculos, escolas, locais de culto, hospitais, feiras e festas, zonas comerciais, concertos, eventos populares, zonas de interesse turístico ou outros espaços e eventos que concentrem público, por oposição aos "*hard targets*" que possuem numerosas medidas de segurança que previnem e desmotivam ataques (Hesterman, 2015, p. xiii), como sejam, instalações militares, policiais ou do Governo, bem como, infraestruturas críticas classificadas. A expressão ganhou popularidade quando o terrorismo de matriz islamista passou a selecionar alvos mais desprotegidos, essencialmente civis, procurando, através da vitimação de um grande número de pessoas, de preferência de diversas nacionalidades, o impacto mediático necessário a fazer passar a sua mensagem apologética. Pela sua natureza, os ataques a *soft targets* imprimem um efeito psicológico fortíssimo no público (Hesterman, 2015: 2) uma vez que atingem os ambientes tradicionalmente mais tranquilos e pacíficos, onde o *modus vivendi* ocidental se costuma desenrolar normalmente e sem violência. Os terroristas modernos optaram por trazer a violência, destruição e terror às zonas onde os cidadãos se sentiam seguros (Hesterman, 2015: 2), abalando todas as convicções sobre a sua segurança e fazendo instalar um sentimento de insegurança e de intranquilidade exacerbado.

Verifica-se ainda uma tendência de ligação cada vez mais estreita entre a criminalidade de massa, a criminalidade violenta e o terrorismo. Os desenvolvimentos recentes na estratégia e os *modi operandi* do terrorismo de inspiração religiosa islâmica têm vindo a desafiar alguns estereótipos no que diz respeito ao perfil do terrorista radicalizado, motivado e predisposto para a ação direta violenta. Alguns dos indicadores mais comuns, como a indumentária, o aspeto físico, a conduta individual e social e a devoção e prática religiosa rígidas, deixaram de servir como referencial para a identificação de indivíduos potencialmente radicalizados e perigosos.

Um dos traços que começa a assumir cada vez mais relevância para o perfil de potenciais terroristas, refere-se à existência de antecedentes criminais entre os perpetradores de atentados. No passado recente, os ex-presidiários ou indivíduos com antecedentes criminais não eram bem acolhidos no seio da maioria das organizações terroristas de matriz fundamentalista islâmica, na medida em que o seu passado e a sua referenciação pelas autoridades judiciais e policiais constituíam uma vulnerabilidade para as organizações terroristas.

Porém, na atualidade, quer a Al-Qaeda quer sobretudo o Estado Islâmico, têm explorado de forma crescente a experiência criminal de alguns indivíduos, embora se mantenha a tendência maioritária de radicalização e recrutamento no seio dos templos religiosos, das comunidades imigrantes desfavorecidas social e economicamente e nas segundas e terceiras gerações das famílias imigrantes dessas mesmas comunidades.

No meio urbano, cada vez mais massificado e anónimo, a desintegração não é, no entanto, uniforme ou um dado adquirido em todas as famílias emigrantes. A tendência de considerar os terroristas como vítimas de discriminação social e económica constitui, em grande medida, um estereótipo. Os estudos disponíveis apontam para uma desintegração e para sentimentos de aversão à cultura e valores ocidentais sobretudo nas segundas gerações. Esta desintegração não é, muitas vezes, económica ou sociocultural, mas sobretudo psicológica, na medida em que os jovens não se sentem identificados com a cultura dos pais, mas também não se reveem nos valores e no modo de vida da sociedade de acolhimento, optando por uma conduta marginal.

O conhecimento dos métodos, de outros indivíduos no submundo do crime especializados em determinados ilícitos, a experiência no manuseamento de armas de fogo, de explosivos, os peritos informáticos são

algumas das áreas procuradas e que se constituem como uma vantagem e oportunidade para os terroristas. Constituem-se como vertentes relevantes no planeamento de atentados:

- segurança das operações: habituados a agir na ilegalidade, os indivíduos com antecedentes criminais são especialmente cuidadosos e experientes na adoção de medidas de segurança, de métodos para iludir as ação das autoridades;
- acesso a mercados criminais: o contacto com outros criminosos serve como meio de acesso a mercados criminais relevantes para a ação terrorista, nomeadamente o comércio ilegal de armas e explosivos, de contrafação de documentos, de perícia em *modi operandi* específicos;
- apoio logístico: a logística das operações terroristas é muito facilitada pelos contactos no submundo do crime, em especial nas áreas do furto e viciação de veículos, da falsificação de documentos, da facilitação de deslocações, da utilização de casas seguras – sendo ainda crucial para a execução das ações planeadas e concertadas;
- manuseamento de armas: os criminosos violentos têm conhecimento e experiência ao nível do uso de armas brancas e de armas de fogo, não necessitando de treino prévio;
- financiamento das operações: a prática de crimes de retorno financeiro imediato (furtos, roubos, burlas, fraudes, recorrendo cada vez mais ao cometimento destes ilícitos em ambiente cibernético) serve de fonte de financiamento das operações e obsta à necessidade de existência de redes de financiamento, mais facilmente rastreáveis pelas autoridades competentes.

O Estado Islâmico configura-se como uma fonte de inspiração junto de grupos de jovens desintegrados social e economicamente, com problemas anteriores com a Polícia e com a justiça e que veem na mensagem fundamentalista uma oportunidade de abraçarem uma demanda ou de pertencerem a uma organização que lhes dê importância e na qual possam sentir-se acolhidos. A narrativa utilizada pelo Estado Islâmico ou pela Al-Qaeda implica, por um lado, a legitimação da violência em torno de uma causa ou de um projeto social e político partilhado; a atividade criminal para facilitar a ação da organização terrorista encontra validação teológica na sua interpretação do conceito de *ghanimah*,

ou seja, o direito de reclamar os despojos de guerra; a entrega à causa terrorista dos verdadeiros e justos muçulmanos, em nome do profeta e da sua palavra, assenta numa ideia de sacrifício e martírio, os quais serão recompensados com o paraíso e a salvação eterna – a promessa de redenção; os dilemas morais decorrentes da prática de crimes graves são legitimados, pois são ações praticadas em nome de Deus.

6. Propaganda e Radicalização

A propaganda de organizações terroristas como o Estado Islâmico ou a Al-Qaeda tem como objetivo a radicalização do maior número de pessoas possível, independentemente de os alvos terem ou não antecedentes criminais. Este processo de radicalização é, em geral, oportunista e instrumental, baseia-se no conhecimento pessoal, tendo por base os contactos e conhecimentos prévios adquiridos no meio criminal, com o objetivo de financiamento de atividades, de garantir recursos ou meios para a consecução da atividade terrorista. A radicalização e recrutamento tem sido identificada como simplificada pelos serviços de informações e policiais, na medida em que, muitas vezes, nem sequer se preocupa com a promoção dos fundamentos do Islamismo, mas sim com uma narrativa simplista e diabolizadora da cultura, usos e costumes ocidentais, descontextualizando episódios históricos e legitimando o ódio, a violência e a vingança em relação a situações passadas de alegada opressão ou de exploração por parte dos cristãos em relação aos muçulmanos.

6.1. Os (Diversos) Processos de Radicalização

Ashour considera a radicalização como *"*um processo de mudança no qual um grupo/indivíduo passa por alterações ideológicas e/ou comportamentais que o levam à rejeição dos princípios democráticos (incluindo a alternância pacífica do poder e a legitimidade de pluralismo ideológico e político), e à exigência de mudanças revolucionárias sociopolíticas, socioeconómicas e culturais, com a possibilidade de utilização da violência, ou aumento dos níveis de violência, para alcançar objetivos políticos*"* (Ashour, 2009: 4).

As organizações terroristas, em especial o Estado Islâmico e a Al-Qaeda, têm apostado numa estratégia de propaganda e de comunicação

massiva e sustentada, nomeadamente através da difusão global de conteúdos em diversas línguas e em vários suportes na *internet* bem como nos órgãos de comunicação social tradicionais, de modo a divulgarem a sua narrativa, o seu ideário e apelos à violência que acabam por ter impacto e recetividade junto de comunidades e de indivíduos mais permeáveis. Muitos dos conteúdos digitais, quer em sítios concretos, em revistas digitais e em suporte vídeo, têm elevada qualidade, traduzindo-se numa exploração inteligente e atrativa das novas tecnologias, sendo a mensagem direcionada para as comunidades islâmicas nos seus países de origem ou na diáspora, mas também para os setores mais desfavorecidos ou desintegrados das sociedades ocidentais.

A radicalização consubstancia-se numa mudança de atitude que leva o indivíduo a procurar uma identidade, uma ideologia ou fé, que é mantida e desenvolvida, e que poderá funcionar como estímulo para a concretização de uma ação terrorista (Neuman, 2008: 6-7). Como todos os fenómenos de cariz social, este processo é complexo e dinâmico, tendo como génese inúmeros fatores, internos ou externos, variando de indivíduo para indivíduo, podendo não ter por consequência a perpetração de atos violentos. O processo que conduz um individuo a tornar-se militante da Jihad resulta da combinação de diversos fatores que, no seu conjunto, são catalisadores para o cometimento de atentados terroristas (Precht, 2007: 32).

O recrutamento assenta no ingresso num grupo ou organização e, embora possa coincidir com o processo de radicalização, acaba por ser um método pelo qual o indivíduo procura uma relação entre a radicalização e a procura ativa da violência (Neuman, 2008: 6-7). A génese da radicalização obedece a um contexto complexo que é sintetizado por alguns autores da seguinte forma: falta de debate interno nas comunidades islâmicas para a interpretação do Alcorão, estigmatização e fragmentação política das comunidades islâmicas que vivem em países ocidentais, o atraso socioeconómico, a integração deficiente nas sociedades de acolhimento, a falta de oportunidades, o desemprego, entre outros (Roy, 2004: 303-309).

De acordo com o FBI[78] existem quatro fases no processo de radicalização dos indivíduos no ocidente:

[78] FBI Counterterrorism Division, 2006. The radicalization Process: from conversion to Jihad. Disponível em http://cryptome.org/fbi.jihad.pdf. Consultado 14 de junho de 2017.

- pré-radicalização: a motivação assenta em fatores intrínsecos ao próprio indivíduo, como sejam o seu grau de crença ou fé, a interpretação dos preceitos religiosos, a sua integração na sociedade, o ambiente envolvente, a família, os amigos, ou outros. Os locais onde se desenvolve esta etapa podem variar, mas são determinantes para o seu sucesso. As mesquitas frequentadas, a escola, o emprego, o acesso à *internet* ou, em alguns casos, o meio prisional, podem tornar-se cruciais para a conversão ou reinterpretação do Alcorão. Não existe, nesta etapa, qualquer propensão para a ação.
- autoidentificação: observa-se uma nova identidade social, fruto da aceitação da "causa". O isolamento começa a acentuar-se e o indivíduo parte para um maior ativismo social e comunitário (nova dinâmica de grupo) e encara com outra seriedade a formação religiosa. Nesta etapa começa a assistir-se a uma propensão para a ação.
- doutrinamento: começa a integração social, normalmente no grupo/célula terrorista. A separação entre o "seu mundo" e o dos outros torna-se evidente e a visão político-religiosa do mundo é, agora, salafista/jihadista. Os imãs radicais são cruciais nesta fase (através da formação, palestras e oração) e a importância da *internet* é fundamental na aquisição de conhecimentos. Nesta etapa existe convicção e prontidão para a ação direta.
- jihadização verifica-se o envolvimento na Jihad e em atividades terroristas. O pensamento deixa de ser individual e assenta no coletivo. Começam as atividades operacionais, designadamente, ações de formação militar, planeamento, seleção de alvos, viagens a zonas de conflito armado ou a países apoiantes dos movimentos fundamentalistas, integração em células operacionais e execução de ataques. É a derradeira etapa, onde se assiste ao desenvolvimento da ação.

Porém, nem sempre as ideias radicais conduzem a atos violentos. Segundo McCauley e Moskalenko, "a radicalização operacionalizada através de opiniões extremistas é um fenómeno diferente da radicalização que pode levar à ação extremista" (2017: 211). Borum defende que a "radicalização – o processo de desenvolvimento de ideologias e de crenças extremistas – tem que ser distinguido dos caminhos da ação

– o processo de envolvimento em ações terroristas ou em extremismo violento" (2011: 30).

McCauley e Moskalenko, no âmbito da sua investigação científica, criaram uma pirâmide de opinião e uma pirâmide da ação para analisar o fenómeno da radicalização e concluir em que medida está correlacionado com a passagem à ação. Assim, na base da pirâmide da ação encontram-se indivíduos que não se preocupam com causas políticas (neutrais); numa posição mais acima na pirâmide estão aqueles que acreditam na causa, mas não consideram que seja justificação para a violência (simpatizantes); mais elevados ainda estão aqueles que justificam a violência em defesa da causa fundamentalista (apoiantes); no vértice da pirâmide estão aqueles que sentem uma obrigação pessoal e moral para assumirem a violência em defesa da causa. Este não é um modelo que exija uma progressão tipo escada: as pessoas podem ser qualificadas num momento como neutrais e num outro subsequente como apoiantes ou vice-versa (2017: 211-212)

Ainda de acordo com McCauley e Moskalenko, na base da pirâmide da ação, podem ser encontrados indivíduos que não fazem nada por um grupo político ou ideologia (designados inertes); numa posição mais elevada na pirâmide, encontram-se aqueles que estão empenhados em ações políticas legais para a causa (ativistas); mais elevados ainda, estão os indivíduos envolvidos em ações ilegais pela causa (radicais); e no vértice da pirâmide estão aqueles empenhados em ações ilegais que visam civis (terroristas) (2017: 212). Os mesmos autores sustentam que as implicações do modelo das duas pirâmides são as seguintes: não há uma corrente transmissora entre as crenças extremistas e a ação extremista; combater as ideias extremistas requer competências diferentes das de lutar contra os terroristas; "o menos pode o mais", na medida em que a escalada das estratégias de policiamento pode, em reação, gerar violência e terrorismo e aumentar a simpatia e o apoio em relação à violência terrorista; constitui um erro considerar os muçulmanos como um inimigo (2017: 213).

McCauley e Moskalenko consideram que existem pelo menos cinco trajetórias da radicalização para a ação terrorista: "(1) um indivíduo pode sozinho optar pela violência política, sem apoio de um grupo ou organização (lobo solitário); (2) um indivíduo pode abraçar a violência juntando-se a um grupo já violento (por exemplo, voluntários do EI); (3) um indivíduo pode adotar a violência ao voluntariar-se como sui-

cida para um atentado planeado por um grupo violento (por exemplo, ataque de al-Balawi contra a CIA em Khost); (4) um pequeno grupo isolado pode optar pela violência política (os "*bunch of guys*" descritos no livro de Sageman de 2008); e (5) um pequeno grupo dentro de um movimento ativista de maior dimensão pode optar pela violência como parte da competição intergrupal" (2017: 214).

Nestas duas décadas do século XXI têm sido desenvolvidos diversos modelos científicos para o estudo da radicalização. Para além do já mencionado modelo desenvolvido por McCauley e Moskalenko, referimos sucintamente outros estudos.

Alguns autores (Dzhekova *et al*., 2016) propugnam que o processo de radicalização pode concretizar-se através das seguintes modalidades: a conversão e radicalização *online*, a auto-radicalização, o contacto entre recrutador e recrutado, a celeridade do processo e a inexistência de um perfil religioso prévio.

Moghaddam sustenta o modelo da "escadaria para o terrorismo", segundo o qual a radicalização se processa através de diversas fases (representadas metaforicamente por seis escadas) até ao ato terrorista que está no topo dessa escadaria (Moghaddam, 2005: 161). Assim, o piso 0 refere-se à perceção de injustiça ou tratamento desigual; no piso 1 o individuo procura opções possíveis para combater o tratamento desigual ou injusto; no piso 2, o indivíduo dirige a sua raiva para os causadores da injustiça percecionada; o piso 3, traduz-se numa adesão moral à justificação do terrorismo; no piso 4, o indivíduo adere a um grupo terrorista e, no piso 5, o indivíduo desumaniza os civis inimigos, o que os torna legítimos alvos de violência (Moghaddam, 2005: 163-165).

Wiktorowicz defende um modelo de radicalização em quatro etapas. A primeira etapa diz respeito a uma "abertura cognitiva" do indivíduo, que fica mais recetivo a outras ideias, crenças e pessoas após vivenciar alguma experiência ou crise pessoal. Na segunda, o indivíduo procura o contacto com o movimento, por autoiniciativa ou de forma influenciada, através de relações já existentes, amizades com ativistas ou novas relações adquiridas em grupos radicais ou manifestações. Na terceira, o indivíduo alinha o seu pensamento com o do grupo. Na quarta, a legitimação da violência e a adoção da *jihad* violenta acaba por ser uma opção racional para o seu salvamento (Wiktorowicz, 2005: 207-209).

Silber e Bhatt consideram existir quatro fases na radicalização: 1. fase de pré-radicalização – situação da vida anterior à exposição e ado-

ção da ideologia do salafista-jihadista; 2. fase da autoidentificação – o indivíduo, influenciado por fatores internos e externos, começa gradualmente a explorar a visão do Islão salafista, abandonando a sua identidade e passando a associar-se a indivíduos com mentalidades semelhantes, adotando essa ideologia; 3. a fase da doutrinação – o indivíduo intensifica progressivamente as suas crenças, adere totalmente à ideologia salafista-jihadista e conclui convictamente que existem condições e circunstâncias que o obrigam a tomar ação para apoiar a causa, tornando-se militante ativo da *jihad*; 4. a fase da *jihadização* – o membro do grupo aceita ser seu dever individual participar na *jihad* e autodesignar-se como guerreiro sagrado ou "*mujahideen*"(Silber & Bhatt, 2007: 6 e 7).

Segundo Korteweg, a radicalização tem uma dimensão interna e uma externa. Na dimensão interna salienta: 1. a falta de debate no seio da comunidade islâmica quanto à interpretação do texto sagrado que fez proliferar as visões mais extremistas do alcorão; 2. a estigmatização e a polarização política das comunidades muçulmanas através do debate público contribuem para uma atmosfera em que os jovens muçulmanos se sentem distantes da sociedade e buscam uma identidade, nomeadamente nas fações mais radicais; 3. a desintegração nas sociedades de acolhimento, os elevados níveis de desemprego e a falta de oportunidades, contribuem para a radicalização; 4. a presença de imãs radicais em vários Estados-membros da U.E. tem contribuído para a difusão da mensagem extremista; 5. entre os jihadistas, prolifera um discurso de glorificação da jihad e do martírio que torna os jovens muçulmanos, vítimas de discriminação e de estigmatização, permeáveis ao recrutamento; 6. as redes sociais desempenham um papel catalisador da radicalização e recrutamento; 7. as prisões são em si mesmas, um ambiente propício à radicalização de indivíduos alienados que rejeitaram a sociedade e estão em busca de um propósito novo ou superior na vida (Korteweg, 2010: 31-32). Quanto à dimensão externa refere: 1. o sentimento de injustiça dos muçulmanos acerca de questões como a Tchechénia, o Iraque e a Palestina contribui para a sua radicalização; 2. as intervenções militares do Ocidente, o uso indiscriminado da força, o número de vítimas civis resultado destes conflitos, considerados como "danos colaterais"; 3. A perceção de injustiça decorre também do apoio financeiro a regimes no Médio Oriente, considerados "corruptos" e "autoritários"; 4. os *media* e a *internet* desempenham um papel importante em moldar as perceções entre os muçulmanos acerca das políticas dos países Ocidentais (Korteweg, 2010: 33).

Para Hafez e Mullins o conceito de radicalização, normalmente converge em três elementos principais: 1. um processo gradual que implica a socialização; 2. um sistema de crença extremista; 3. a preparação do cenário para a violência, mesmo que não se concretize (Hafez & Mullins, 2015: 960). Os autores em referência, consideram que a radicalização não se trata de um "processo, mas sim de um p*uzzle*", em que as peças são o ressentimento, uma rede de contactos, a ideologia e a existência de estruturas de apoio (Hafez & Mullins, 2015, p. 960-970).

As formas de radicalização que promovam encontros entre o recrutador/radicalizador e o alvo são, muitas vezes, encetadas em locais de culto clandestinos, nos bairros residenciais, em casas particulares, nas prisões, no local de trabalho, nas universidades ou outras[79]. Com efeito, a maioria dos processos de radicalização no ocidente acontecem através de contatos com amigos ou com familiares. O recrutador constitui-se como mentor ou conselheiro dos indivíduos suscetíveis de serem influenciados pela narrativa fundamentalista e terrorista, assumindo normalmente uma postura paternalista e de amizade para garantir a criação de laços de confiança e/ou de dependência. É a chamada radicalização *offline* (Reinares, 2017), de acordo com os dados disponíveis, na justiça, nas polícias e nos serviços informações, esta é a modalidade de radicalização mais relevante na atualidade (embora, seja muitas vezes complementada com a consulta de conteúdos na *internet*). Nestes casos, é essencial a vigilância e monitorização dos locais identificados com atividades deste género, nomeadamente em zonas urbanas ou suburbanas desfavorecidas com comunidades numerosas de imigrantes (e de segundas e terceiras gerações), provenientes de países de risco e de pessoas conotadas como extremistas ou com antecedentes de atividade subversiva ou terrorista (líderes religiosos, líderes comunitários, ex-combatentes na Síria, Iraque, Afeganistão e outros).

Sageman considera que a adesão à *jihad* é um processo e não uma decisão singular (Sageman, 2004: 91), mas afasta a ideia comum de re-

[79] Reinares (2017) fez um estudo entre janeiro de 2013 e setembro de 2017 para perceber o perfil dos jihadistas identificados em Espanha, tendo chegado, entre outras, às seguintes conclusões: a maioria dos terroristas identificados são homens (90%); idades entre 18 e 35 (69%); casados (51%); nacionalidade marroquina (48%); nacionalidade espanhola (37%); segunda geração (57%); ensino secundário (36%); desempregados (23%); antecedentes criminais (31%); conhecimentos elementares do Islão e da *sharia* (77%).

crutamento e lavagem cerebral como relevantes no processo (Sageman, 2004: 135). Pelo contrário, considera que o processo de radicalização assenta em três momentos: afiliação social com a *jihad* (através de relação de amizade ou outras), intensificação progressiva das crenças e da fé que o levam a aceitar a ideologia *jihadista* e a aceitação formal da *jihad* (Sageman, 2004: 135). Refere ainda que o processo de radicalização, com elevada influência da *internet*, gera pequenos grupos locais auto-organizados, num ambiente hostil, mas ligados pela *internet*, contribui para a criação de uma rede global desconetada: a jihad sem liderança (Sageman, 2008: 143).

A propaganda *online* tem um efeito endémico entre os adolescentes e os jovens adultos, na sua maioria do sexo masculino, embora existam cada vez mais casos de jovens raparigas radicalizadas, explorando de forma intensa ferramentas, aplicações e redes sociais do mundo virtual e entrando em contacto com conteúdos publicados por estas organizações terroristas ou com recrutadores em diversos grupos de conversação na *darknet*.

A autorradicalização implica a consulta de suportes *online*, bem como a participação em debates na *internet* influenciando a ideologia, a forma de ver o mundo e o *modus vivendi* do afiliado/radicalizado. Nestes casos, é crucial a monitorização das redes digitais, em particular da *darknet* e de aplicações/grupos de conversação, pois estes processos não implicam o conhecimento e o contacto diretos entre o recrutador e a vítima, podendo ser levados a cabo durante poucos dias ou semanas.

A radicalização é caraterizada, cada vez com maior frequência, por uma grande celeridade, por uma mudança drástica operada nos indivíduos que escapa à perceção da família mais próxima, devendo-se, em grande medida, ao consumo intensivo de propaganda terrorista *online* e/ou devido a contactos diretos/pessoais com os radicalizadores. Digamos que a consulta da internet é complementada por conversas/preleções diretas. Por sua vez, sublinha-se que os indivíduos radicalizados não têm, muitas vezes, um perfil religioso prévio, desconhecendo os princípios básicos do Islão, facto constatável através dos antecedentes de consumo de drogas, álcool, bem como a prática de ilícitos criminais por parte dos jovens em questão. Os próprios fomentadores da mensagem fundamentalista promovem a utilização de drogas e álcool entre os jovens recrutados, de forma a instrumentalizarem ainda mais os seus alvos.

Antinori designa este processo por "*Jihaspora*", ou seja, a diáspora da *Jihad*. Sustenta também que a geração dos jovens (designada

por *Millenneals*) em constante contacto com a *internet* e com as novas plataformas de comunicação se carateriza pelo seguinte: a ação violenta é *low cost* e criativa; egocentrismo enfatizado pelas redes sociais e pela cultura visual; o poder sedutor das narrativas; o empenhamento na causa fundamentalista e em concreto na reativação do califado; procuram *feedback* positivo no seio do grupo; nomadismo digital e dependência das novas tecnologias; uma interrelação e difícil distinção entre a ação, a representação e a *performance*; gamificação do terror; aculturação através dos programas de *chatbots*; cultura da violência e do sadismo; construção de narrativas do lobo-solitário; aposta em táticas e ferramentas de duplo uso; promoção de notícias falsas (Antinori, 2017).

O modelo clássico de propaganda e radicalização percecionado pelos Serviços de Informações e pelas Forças de Segurança está assim posto em questão hoje em dia, na medida em que se assiste a uma tendência para a rapidez do processo de doutrinação e para o direcionamento da mensagem radical para indivíduos com um marcado perfil criminógeno, o que os torna mais facilmente influenciáveis e predispostos para passarem da fase de doutrinação para a ação direta violenta.

6.2. A Propaganda na Rede

No quadro da propaganda e radicalização, a publicação de revistas *online* como a *Rumiyah*[80], a *Dabiq*[81] ou a *Inspire*[82] obtém grande penetração nos públicos-alvo pretendidos pelas organizações terroristas em questão. Têm, em geral, elevada qualidade gráfica, são apelativas e abrangem diversas temáticas no contexto da doutrinação e da promoção de ideias fundamentalistas e radicais. Salientam-se ainda as revistas: *Al-Naba*, com 69 edições, publicada em árabe, desde 2014; a revista *Dar Al-Aslam*, com 6 edições, publicada em francês, entre setembro de 2015

[80] O termo *Rumiyah* pretende referir-se à cidade de Roma (Itália), tornando assim expresso o objetivo de domínio do espaço europeu e alimenta a narrativa dos sucessos militares da organização terrorista Estado Islâmico, ocultando a sua progressiva perda de território na Síria e no Iraque.

[81] A revista *Dabiq* terá merecido esta designação devido à natureza simbólica e apocalíptica da cidade com o mesmo nome situada na fronteira turca e Allepo.

[82] A revista *Inspire* é publicada em língua inglesa pela Al-Qaeda da Península Arábica e conta já com 17 edições.

e fevereiro de 2016; a revista *Konstaninniyye*, com 6 edições, publicada em turco entre junho de 2015 e abril de 2016 e ainda a revista *Istok*, publicada em russo, entre maio de 2015 e maio de 2016.

A revista *Rumiyah* foi publicada pela primeira vez em 5 de setembro de 2016 e foi editada em oito línguas (inglês, francês, alemão, russo, turco, uigur, indonésio e pashtum) e conta até hoje com 7 edições. Esta revista veio substituir a Dabiq que teve quatro publicações em língua inglesa, tendo deixado de ser difundida em meados de 2016.

Um dos aspetos mais preocupantes da linha editorial da *Rumiyah* tem sido a difusão sucessiva de diversas táticas para o cometimento de atentados terroristas (na rubrica *Just Terror Tactics*), no quadro do "terror justo" contra os infiéis, divulgando possíveis *modus operandi* de baixa complexidade e apelando à ação de lobos solitários predispostos e motivados para realizar atentados.

Assim, na segunda edição é dado destaque ao cometimento de ataques com armas brancas, descritos com maior detalhe na quarta edição. São efetuadas recomendações quanto ao tipo de armas a utilizar, quanto às zonas do corpo mais vulneráveis e referidos os efeitos esperados em função do tipo de alvos: vítimas isoladas, para campanhas de terror prolongadas e pequenos grupos para criar maior choque e impacto. Não são aconselhadas grandes multidões para esta tática.

A terceira edição da revista aborda os ataques com recurso a veículos pesados. O artigo descreve as caraterísticas ideais do veículo para que o impacto seja o maior possível, isto é, para causar o maior número de vítimas. É aconselhada a seleção de locais e de ocasiões com uma grande concentração de pessoas.

Na quinta edição são recomendados ataques com recurso a dispositivos incendiários. Esta fornece instruções detalhadas de feitura e utilização de *cocktails molotov* e *napalm molotov* bem como quanto aos melhores locais para incendiar os engenhos, sublinhando o impacto da realização de ataques múltiplos em simultâneo.

A sexta edição não compreende a série *Just Terror Tactics*, mas – em contrapartida – inclui infografia sobre os efeitos do gás *sarin* sobre o corpo humano e recomendações sobre medidas a adotar em face de um ataque deste teor. Aparentemente, não se trata da apologia de realização de atentados com este ou outro tipo de armas químicas e biológicas contra alvos concretos, podendo inferir-se que se trata mais de uma perspetiva preventiva da organização terrorista Estado Islâmico.

A partir da décima edição a revista *Rumiyah* não voltou a publicar a série *Just Terror Tactics*. Porém, na décima terceira edição, publicada em setembro de 2017, faz-se apelo para ações de indivíduos isolados e sinalizam-se potenciais formas de ataque. Nesta edição são salientados os atentados da Catalunha, sendo sublinhadas as 16 vítimas mortais e mais de 130 feridos, entre "judeus e cruzados" e ainda o impacto provocado no setor turístico espanhol, bem como, "a lição política" sobre a necessidade de estarem preparados para perdas humanas e económicas.

A revista *Inspire* da responsabilidade da Al-Qaeda da Península Arábica incluiu também uma série designada por *Open Source Jihad*, um conjunto de artigos similares aos da *Rumiyah*, visando essencialmente alvos em território europeu e americano, também com um elevado grau de operacionalização imediata e de potencial inspiração para ação terrorista de lobos solitários. Na décima sétima edição a *Inspire* publicou um artigo subordinado à temática de operações de descarrilamento de comboios, direcionada para a ação direta sobre alvos no setor ferroviário, seja ao nível de troços, das composições ou das próprias estações e gares de transportes ferroviários. O foco é colocado no recurso a um instrumento de descarrilamento improvisado de betão armado, no processo de manufatura, no melhor local para a sua colocação em linhas férreas, sobre o tipo de locomotiva mais propício ao descarrilamento e a velocidade ideal a que deverão circular as composições (sendo aconselhadas velocidades superiores a 100 km/h para a obtenção de resultados mais catastróficos).

O artigo acaba por alargar o âmbito dos alvos, para além dos comboios e das infraestruturas respetivas, mencionando outros meios de transporte (autocarros, navios, aviões, automóveis ou outros), gares ou estações (incluindo aeroportos, estações de metro, gares rodoviárias), infraestruturas secundárias (transportes rodoviários e marítimos), assim como a utilização de armamento antiaéreo para atacar aeronaves em situação de descolagem ou de aterragem.

Associada a esta máquina bem oleada de propaganda, o líder da organização deixou bem claro em setembro de 2014 como queria executar a sua política de terror, num discurso implacável[83]: "matem os ateus de qualquer forma e ataquem os civis. Mais uma vez confiaremos em Alá e mataremos de qualquer forma que for possível. Quebre a cabeça deles

[83] Este discurso foi proferido durante 42 minutos e foi difundido pelo *Al-Hayat Media Center*, a arma mediática do Daesh.

com uma pedra, ou mate-os com uma faca, ou atropele-os com o seu carro, ou lance-os de um lugar alto, ou sufoque-os, ou envenene-os*"*.

7. Prevenção e Reação aos Atentados Terroristas

Uma das questões hoje mais sedimentadas no seio das Forças de Segurança e Serviços de Informações internacionais consiste na noção de que existe uma relação estreita entre tipologias criminais diversas, muitas vezes, fundamentais para o financiamento, para o apoio, para a logística, para o recrutamento, formação e divulgação do ideário terrorista. A ligação entre o terrorismo e a atividade das redes de imigração ilegal, o tráfico de armas, o tráfico de drogas e a cibercriminalidade constam da maioria dos relatórios das organizações internacionais e das agências de aplicação da lei.

Este assunto tem consequências importantes na estratégia e tática adotada para a prevenção e reação às ameaças híbridas. Na perspetiva de Torres, "por mais planeamento e investimento que se faça em segurança, por mais meios que se empreguem, é impossível reduzir a zero o risco de concretização de uma qualquer ameaça". Acrescenta ainda que existe sempre o fator de imprevisibilidade e um risco estrutural, ou seja, "aquele que permanece ativo independentemente da taxa de esforço garantida para o contrariar" (Torres, 2015, p. 15). Podemos, pois, assumir que "a atividade de gestão de riscos acaba por ser uma forma de organizar algumas tradicionais fases de um planeamento de segurança (...) com a previsão de diversos cenários realistas com respostas ajustadas, segundo uma determinada estratégia previamente definida" (Torres, 2015: 21).

A *Radicalisation Awareness Network* (RAN)[84] da Comissão Europeia desenvolveu vários programas de formação para polícias: programas de sensibilização, compreensão, prevenção, intervenção e sinalização; programas sobre policiamento comunitário; programas de sensibilização cultural, programas de policiamento para todos e sobre direitos humanos; programas sobre cooperação entre a Polícia e a multiplicidade de agências na nossa sociedade; programas sobre polarização e tensões sociais; programas sobre o uso da *internet* e das redes sociais para a prevenção da radicalização; programas sobre comunicação interpessoal (atitudes,

[84] Rede de Sensibilização para a Radicalização.

linguagem e linguagem corporal); programas sobre o papel da polícia na desradicalização e desmobilização de extremistas[85].

Face ao exposto, as políticas de segurança e de justiça e as estratégias de deteção, prevenção e neutralização dos agentes da violência têm que ser holísticas, juntando o Estado, instituições públicas, entidades privadas e a sociedade civil.

Parece-nos fundamental a aposta no policiamento de proximidade, de forma a potenciar a deteção de indícios técnicos de radicalização e de preparação de ações violentas nas comunidades mais fragmentadas; o investimento no *spotting* policial junto aos *soft targets* para a deteção de manobras de reconhecimento, planeamento e de ensaio/treino; o direcionamento da inteligência policial e dos serviços de informações para a pesquisa de fontes abertas, para fontes humanas e outras que potenciem a identificação de possíveis suspeitos e de operações de planeamento; a monitorização de indivíduos, grupos e locais potenciais, alvos de ações de radicalização e ainda a cooperação entre os órgãos de polícia criminal e os serviços de informações para a desarticulação precoce de organizações terroristas nas suas diversas dimensões.

O *spotting* consiste no empenho de equipas policiais na via pública, em missões de observação e de inserção de forma visível ou camaleónica na comunidade, para reconhecer ou recolher sinais (indícios técnicos de radicalização, de reconhecimento, de pré-incidente ou de possível execução de um crime). São de referir alguns exemplos de indicadores de possível preparação de um ato criminoso: comportamento/linguagem corporal; alteração da aparência; indumentária; interesse prolongado ou invulgar (objetos, pessoas, edifícios, cctv, mecanismos de segurança, etc.); perguntas a pessoas/seguranças, etc. sobre questões de segurança; suspeita de posse de facas, armas de fogo, mochilas, seringas, bisnagas, fios escondidos, etc.; observação de cúmplices, viatura(s) de apoio; filmagens suspeitas, etc.

O desenvolvimento tecnológico "criou uma ilusão no seio da comunidade de inteligência (policial e nos serviços de informações), de aposta

[85] Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-pol/docs/ran_pol_guide_on_training_programmes_for_police_officers_en.pdf?utm_content=bufferdc424&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer. Consultado em: 12 de outubro de 2017.

e de confiança na inteligência técnica (TECHINT), assente sobretudo em conhecimento derivado de sinais, da interceção de comunicações, de satélites e do estudo geoespacial" (Neto, 2017: 9), de técnicas preditivas assentes em algoritmos e em muitas outras formas derivadas das ciências da computação, para a aquisição de conhecimento. Com isto, resultou uma desvalorização da inteligência humana (HUMINT), assim como no conhecimento da cultura, língua, religião e problemas das comunidades de risco. Conforme refere Sun Tzu, "a presciência ou previsão não podem ser deduzidas (...) por analogia com as atividades passadas, nem por cálculos. Elas devem ser obtidas dos homens que conhecem a situação do inimigo" (Sun Tzu, 1974: 293).

É prioritário um esforço conjugado e proativo entre a prevenção, a inteligência e a investigação criminal, dado que a panóplia de crimes e *modi operandi* em contexto terrorista é vasta, salientando-se:

- a difusão de mensagens ao público, incluindo por meio eletrónico ou através da *internet*, incitando à prática de crimes por organização terrorista;
- o recrutamento para a prática de crimes por organização terrorista;
- o treino ou instrução sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas e substâncias nocivas ou perigosas ou sobre outros métodos e técnicas específicos para a prática de crimes previstos na lei como terroristas;
- as reuniões públicas, a utilização de meios de comunicação social, a divulgação por escrito ou por outros meios de reprodução técnica, a recompensar ou a louvar outra pessoa, grupo, organização ou associação pela prática de crimes de terrorismo;
- as viagens ou tentativas de viagem para territórios diferentes do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista ao treino, apoio logístico ou instrução de outrem;
- as viagens ou tentativas de viagem para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista à adesão a uma organização terrorista ou ao cometimento de crimes em contexto terrorista;
- a organização, financiamento ou facilitação de viagens ou tentativas de viajar;
- por quaisquer meios, direta ou indiretamente, o fornecimento, recolha ou detenção de fundos ou bens de qualquer tipo, bem

como de produtos ou direitos suscetíveis de serem transformados em fundos, com a intenção de serem utilizados ou sabendo que podem ser utilizados, total ou parcialmente, no planeamento, na preparação ou para a prática de atos qualificados por lei como terroristas.

As estratégias de recrutamento e de gestão de recursos humanos em muitas Polícias em termos internacionais, procuram cada vez mais, a diversidade, de modo a a melhor percecionarem a sociedade multicultural. A título de exemplo, o Departamento de Polícia de Nova Iorque, em 2017, tinha nas suas fileiras polícias de mais de 53 países (imigrantes e segundas e terceiras gerações de migrantes), os quais falam 75 idiomas.

Entretanto, com a invasão da Ucrânia por parte da Rússia em 24 de fevereiro de 2022, os Estados e as organizações internacionais (designadamente, a Organização das Nações Unidas, a OTAN, o Tribunal Penal Internacional, a Interpol, a Europol, a Eurojust, entre outras) encetaram diversas ações de cooperação para fazer face às ameaças e riscos decorrentes do conflito, designadamente:

- crimes de guerra e crimes contra a humanidade (genocídio, tortura, abusos sexuais, ocultação de cadáveres);
- proliferação e tráfico de armas de fogo, explosivos e substâncias NBQR que no médio-longo prazo poderão ser utilizados em contexto criminal na UE, assim como em países vizinhos;
- risco de indivíduos e grupos extremistas (em particular de extrema-direita) oriundos de Estados membros da UE e de outros países viajarem para a Ucrânia;
- risco de regresso aos seus países de origem de ex-combatentes radicalizados, treinados e com acesso a armas de fogo, explosivos e outro tipo de equipamento de origem militar que promovam atentados terroristas;
- tráfico de seres humanos (incluindo crianças) para exploração laboral, sexual ou para adoção (no caso das crianças);
- imigração ilegal, nomeadamente de cidadãos originários de países terceiros, associada a falsificação de documentos;
- ciberameaças e em particular das redes de cibercriminalidade (sobretudo burlas online), assim como o risco de infraestruturas críticas dos EM e de organizações humanitárias serem alvo de diversas ações criminosas através de meios informáticos;

- esquemas de falsa ajuda humanitária a refugiados (com ou sem utilização de meios informáticos);
- modus operandi sofisticados de infiltração económica (ciber, económico e criminalidade transfronteiriça);
- criminalidade económico-financeira, em especial, branqueamento de capitais, aquisição de criptomoedas e transferência de fundos para paraísos fiscais, tornando difícil a identificação da origem dos fluxos financeiros e permitindo que indivíduos e empresas de origem russa se subtraiam ao regime de sanções internacionais;
- campanhas de desinformação e teorias de conspiração com o objetivo de radicalizar franjas importantes da sociedade, de enfraquecer os governos e instituições dos países ocidentais;
- espionagem e uma diversidade de ações subversivas de serviços secretos com o objetivo de provocar a disrupção das democracias liberais;
- conflitos entre cidadãos russos, tchetchenos e ucranianos no seio de grupos de criminalidade organizada, podendo estas organizações ser utilizadas como arma política;
- potencial aumento da hostilidade contra interesses ou cidadãos de origem russa ao nível internacional;
- possibilidade de ocorrência de homicídios como arma política, promovidos por forças estrangeiras.

Neste contexto foram já iniciadas diversas investigações criminais, nomeadamente pelas autoridades judiciais de vários países, pelo Tribunal Penal Internacional e pela Eurojust, na sequência de denúncias apresentadas pelas autoridades ucranianas e por refugiados, da recolha de informações em fontes abertas e em fontes classificadas ou em virtude de provas recolhidas no próprio teatro de operações.

Antecipa-se, assim, a necessidade de coordenação de esforços entre as diversas organizações internacionais, agências da ONU, da UE e Estados empenhados na investigação de crimes de guerra cometidos na Ucrânia, de modo a tornar consequentes estes processos-crime.

Conclusões

As políticas de prevenção e de combate ao terrorismo não cumpriram plenamente até hoje o objetivo de erradicar ou controlar fenómenos como o recrutamento, a radicalização, o financiamento de atividades terroristas e o cometimento de atentados. Apesar do diagnóstico profundo sobre o terrorismo efetuado pelas Forças de Segurança, Serviços de Informações e por diversos Centros de Investigação e *Think Tanks*, sobre o perfil das organizações e dos terroristas assim como acerca dos resultados obtidos no quadro de investigações criminais[86], o fenómeno da radicalização e do terrorismo continua a representar uma ameaça permanente em diversos países do mundo e em particular na Europa.

Em primeiro lugar, há que compreender os fundamentos do terrorismo fundamentalista, em particular do Salafismo, maioritário em países como a Arábia Saudita e o Qatar. Assumidamente, esta corrente radical do Islão considera o modelo de sociedade ocidental como incompatível com os seus valores e procura deslegitimar os regimes democráticos. Caberá aos Estados de direito ocidentais combaterem o fundamentalismo também ao nível da retórica e da propaganda, desmontando preconceitos e estereótipos. Uma das soluções consistirá em criar alianças com os países e líderes islâmicos moderados, sendo que um sinónimo de moderação consistirá na aceitação/defesa da compatibilidade entre a democracia e o islamismo.

Tendo em consideração o pragmatismo, a aleatoriedade, a incerteza, a diversidade de locais, atores, *modi operandi* e armas que caraterizam as ameaças terroristas atuais bem como a expansão da mensagem *jihadista* na *internet*, nas comunidades, no meio prisional, sem grandes entraves, constitui um desafio para os Estados de direito a adoção de políticas efetivas que garantam a liberdade, a segurança e justiça e, nomeadamente, a consolidação dos sistemas de prevenção, investigação e reação ao terrorismo.

A ineficácia das políticas públicas nas áreas social, económica, cultural, de segurança, de justiça e de integração nos países ocidentais tem gerado, por um lado, sentimentos anti-islâmicos, antirrefugiados e

[86] De acordo com o relatório da Europol, *TE-SAT – European Union Terrorism Situation and Trend Report de 2017*, foram detidos 1002 indivíduos por crimes de terrorismo nos Estados-membros da U.E.

anti-imigrantes por parte de franjas extremistas nas sociedades ocidentais. E, por outro, o crescimento da radicalização no seio das comunidades muçulmanas residentes nos países ocidentais, como reação à desintegração, marginalização e hostilidade crescente das populações, nomeadamente nos países da U.E. que se constituem como destino por excelência dos migrantes.

A radicalização é, assim, hoje um fenómeno multidimensional, não só no seio da população islâmica, mas também nas comunidades judaico-cristãs ocidentais. Ambas as tendências parecem estar assentes sobretudo na distorção de factos históricos, sociopolíticos, culturais e religiosos, aumentando sentimentos de insegurança, de desconfiança e de permeabilidade ao ódio em ambas as comunidades. O alheamento dos jovens ocidentais em relação à participação política nos Estados de direito democráticos e aos valores das sociedades abertas também está, por isso, a fazer crescer entre os adolescentes e jovens adultos europeus e norte-americanos, por um lado, os movimentos de extrema-direita, nacionalista, xenófoba e uma consciência anti-islâmica e, por outro, o fundamentalismo e jihadismo.

A imprevisibilidade e a capacidade disruptiva das ameaças e riscos contemporâneos têm de levar a que os sucessivos Governos apostem no robustecimento dos sistemas de segurança interna e de justiça e dos sistemas de informações bem como a consolidação dos padrões de coordenação, cooperação e de prontidão entre as Forças e Serviços de Segurança. Esta conjuntura deve servir para alertar ainda mais as nossas autoridades para a necessidade de adoção de medidas consistentes de médio e longo prazo que permitam uma manutenção e reforço dos padrões de segurança, apostando nomeadamente na partilha e troca de informações e na implementação de modelos de policiamento que conjuguem a proximidade, a inteligência, a visibilidade e a musculação da resposta em caso de necessidade.

Centrámos a nossa análise, em especial, no terrorismo de inspiração religiosa. Todavia, não pode ser menosprezado o recrudescimento de outras ideologias e organizações, nomeadamente o terrorismo de extrema-direita, de extrema-esquerda ou anarquista, nacionalista e separatista e, particularmente, o terrorismo ambientalista ou de defesa de causas como a dos direitos dos animais. Em termos prospetivos, será previsível um incremento do eco-terrorismo ou terrorismo ambientalista, visando organizações e empresas consideradas como poluidoras, empresas iden-

tificadas com a utilização de materiais provenientes do abate de espécies animais protegidas, empresas madeireiras, laboratórios farmacêuticos, centrais nucleares, entre outros, atendendo à crescente visibilidade e preocupação pública com as alterações climáticas e o ambiente.

Tomé considera que "os grandes protagonistas da segurança internacional e da luta contra as ameaças continuam a ser os Estados soberanos, cujas funções e responsabilidades, direitos e obrigações estão consagrados na Carta das Nações Unidas. Simplesmente, a segurança internacional contemporânea implica, como nunca antes, uma abordagem coletiva: é indispensável contar com estratégias coletivas, instituições coletivas, mecanismos coletivos e um sentido de responsabilidade coletiva. (...) Isso será determinante para fazer prevalecer a ordem sobre a anarquia" (Tomé, 2007).

O combate ao terrorismo não é algo que possa obedecer a estratégias unidimensionais e nem possa ser apoiado em meios exclusivamente militares (Simões, 2004), mas principalmente "uma tarefa das forças policiais e do sistema judicial, uma vez que o terrorismo é mormente uma forma de crime organizado" (Oeter, 2006: 233-234), o que não prejudica a cooperação e trabalho conjunto das Polícias e dos Serviços de Informações com as Forças Armadas, Proteção Civil, Emergência Médica, Segurança Privada e Sociedade Civil.

É de crucial relevância a aprovação de novos dispositivos legais para os Órgãos de Polícia Criminal e os Serviços de Informações, que permitam por exemplo a possibilidade de interceção de comunicações telefónicas, o acesso a metadados, a videovigilância em locais públicos para efeitos de prevenção e de segurança pública, a utilização de meios aéreos (tipo drone) para melhorar o comando, a coordenação e o controlo operacional.

Conforme previsto na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, impõe-se em Portugal a aprovação de um Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo; a atualização e aplicação de um Plano de Ação Nacional contra Ataques Nucleares, Biológicos, Químicos e Radiológicos; a adoção de um Plano de Ação para a Proteção e Aumento da Resiliência das Infraestruturas Críticas, nacionais e europeias, com os respetivos planos de segurança; a definição de um Plano de Ação Nacional para a Proteção contra as Ciberameaças, integrado numa estratégia nacional de cibersegurança; a aprovação de um Plano para a Proteção das Comunidades Portuguesas e

Interesses Nacionais no Exterior e, igualmente, fundamental a definição de um Plano de Articulação Operacional, que contemple medidas de coordenação e a interoperabilidade de sistemas e de equipamentos, das Forças e Serviços de Segurança (incluindo os Serviços de Informações), Proteção Civil, Emergência Médica e Forças Armadas.

A sedimentação de uma cultura e de padrões de segurança não pode ser concretizada através da descaraterização do Estado de direito. Os Estados têm que equilibrar a eficácia e eficiência da prevenção e do combate ao terrorismo, com a garantia dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, dos direitos dos imigrantes e do direito de asilo, pelo que só quando se verifiquem razões ponderosas para provar que os imigrantes ou refugiados praticaram crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade e crimes dolosos de direito comum puníveis com pena de prisão superior a três anos, fora do território nacional, antes de terem sido admitidos como refugiados, ou em território nacional, é que devem perder a proteção especial. De igual modo, quando se verifique que os requerentes de asilo ou de autorização de residência tenham deturpado ou omitido factos, incluindo a utilização de documentos falsos, decisivos para beneficiar do direito de asilo ou de proteção subsidiária e representem perigo para a segurança interna é que não devem ver satisfeitas as suas pretensões.

A adoção por parte das organizações internacionais e dos diferentes Estados de uma estratégia para contrariar a narrativa legitimadora do terrorismo de inspiração religiosa é crucial bem como a retirada de conteúdos fundamentalistas e radicais da *internet*. Estas medidas poderão minorar o impacto da propaganda em alvos mais permeáveis, assim como a glorificação da violência, de uma visão deturpada do Islão e de uma mensagem maniqueísta do mundo entre fiéis e infiéis.

Preconizamos o desenvolvimento de ações de sensibilização nos bairros e comunidades, nas escolas, nos centros de acolhimento de imigrantes e de refugiados, de forma a dotar as populações mais vulneráveis de maior sentido crítico em relação à mensagem fundamentalista e de responsabilização dos jovens e adultos.

Defendemos o apoio aos líderes das comunidades para a deteção de situações de radicalização, para a participação nas ações de promoção do diálogo intercultural, para resolução de problemas de âmbito local e para a difusão de mensagens pacificadoras de convivência e de partilha entre os povos.

Consideramos necessária a aplicação de estratégias de saída, sempre que se detete um indivíduo ativo em grupos terroristas, com envolvimento de diversas entidades de saúde, educação, de segurança social, de segurança, entre outros.

Os terroristas preparam e executam os ataques através de um conjunto de passos, muitas vezes, previsíveis. Daí a importância das Forças e Serviços de Segurança aliarem as vertentes de policiamento de proximidade, com vista à criação de contactos e laços de confiança com as comunidades; de investigação criminal, de forma a investigar eventuais atos preparatórios ou condutas suspeitas; de informações policiais, de modo a detetar e analisar indícios técnicos que configurem ações de propaganda, de recrutamento, de radicalização ou de preparação de ação direta; de ordem pública e de operações especiais, de modo a treinar a intervenção tática em caso de atentado.

Pugnamos pelo reforço da componente HUMINT e por uma ligação estreita com a TECHINT, de modo a permitir um melhor conhecimento das idiossincrasias sociopolíticas, culturais e religiosas, das ameaças, dos riscos, dos indícios técnicos de radicalização, de recrutamento e de planeamento de atentados. A tendência de desinvestimento global nas fontes humanas e de aposta na tecnologia, poderá criar um conhecimento assético da realidade, a incapacidade de deteção de fenómenos subterrâneos e aumentar os viezes nas análises de inteligência.

É fundamental a formação nas Forças e Serviços de Segurança de *spotters* policiais para a identificação de sinais de recolha de *intelligence* (vigilância, aquisição de materiais, ensaios), como sejam: pesquisa de informação sobre potenciais alvos; avaliação de alvos potenciais em termos do valor simbólico ou de atenção pública; infraestruturas críticas; seleção de alvos considerados vulneráveis e outros.

Para além disso, será importantíssima a formação e treino (através de exercícios) dos designados *first responders* policiais bem como a articulação entre os recursos policiais generalistas e os especialistas (investigadores criminais, operações especiais, ordem pública, intervenção rápida, inativação de explosivos, negociadores), os restantes atores relevantes da segurança interna, da justiça, da defesa, da saúde.

A liberdade e segurança dos cidadãos, a salvaguarda dos direitos liberdades e garantias individuais, os padrões de qualidade de vida nas sociedades ocidentais são imperativos que devem ser garantidos e reforçados.

O Estados de direito democráticos, os respetivos governos, as instituições e os cidadãos têm de demonstrar a sua resiliência para fazer face a poderes erráticos que através do ódio e do fanatismo visam precisamente destruir a nossa liberdade e segurança, afetar a nossa qualidade de vida e aniquilar o modelo de sociedade por nós escolhido.

Bibliografia

Antinori, Arije (2017). *"Jihaspora" and Millenials Complexity, Evolution, Change and Hybridisation of Terrorism in EU*. In CEPOL 2017 Research and Science Conference. Budapest: CEPOL.

Ashour, Omar (2009). *Votes and Violence: Islamists and The Processes of Transformation.* In Developments in Radicalisation and Political Violence (November), 1–40.

Borum, Randy (2011). *Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories.* In Perspectives on Radicalization and Involvement in Terrorism Journal of Strategic Security.

Combs, Cindy (2009). *Terrorism in the Twenty-First Century*. New York: Routledge.

Comissão Europeia (2020). Estratégia da UE para a União da Segurança (COM 2020 605 final de 24 de julho) que abrange o período 2020-2025

Comissão Europeia (2020). *Agenda de Contraterrorismo da UE* de 9 de dezembro

Curry, Colleen (2015). *How Governments Are Fighting Security Threats In an Era of Soft Target Attacks.* Disponível em: https://news.vice.com/article/how-governments- are-fighting-security-threats-in-an-era-of-soft-target-attacks. In Vice News. Consultado em 12 de outubro de 2017.

Decisão (PESC) 2020/20 do Conselho de 13 de janeiro de 2020 que atualiza a lista de pessoas, grupos e entidades a que se aplicam os Art. 2.º, 3.º e 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC,

Della Porta, D. (1995) *Social Movements, Political Violence and the State.* Cambridge University Press.

Dzhekova, Rositsa; Stoynova, Nadya; Kojouharov, Anton; Mancheva Mila; Anagnostou, Dia & Tsenkov Emil (2016). *Understanding Radicalisation. Review of Literature.* Sofia: Center for the Study of Democracy.

European Commission (2017). *Europeans' attitudes towards security.* Disponível em: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1569

Europol (2021). TE-SAT. *EU Terrorism Situation and Trend Report.*

FBI (2006). *The Radicalisation Process: From Conversion to Jihad*. Washington D.C.: Couterterrorism Division. Disponível em https://cryptome.org/fbi-jihad.pdf.

Forst, B. (2009). *Terrorism, Crime, and Public Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Gofas, A. (2012*) "Old" versus "New" Terrorism: What's in a Name?* In *UluslararasıI˙lis kiler*, 8(32): 17–32. Disponível em: www. academia.edu/3588549/Old_vs._New_ Terrorism_Whats_in_a_Name . Consultado em 12 de agosto de 2016.

Hafez, M., & Mullins, C. (2015). *The Radicalization Puzzle: A Theoretical Synthesis of Empirical Approaches to Homegrown Extremism*. In Studies in Conflict & Terrorism, *38*(11), 958–975.

Hesterman, Jennifer (2014). *Deterring and Mitigating Attack. In Soft targets hardening – protecting people from attack.* Disponível em: http://www.crcnetbase.com/doi/book/10.1201/b17914. Consultado em: 11 de novembro de 2017.

Hoffman, Bruce (2006) *Inside Terrorism.* New York: Columbia University Press.

Institute for Economics and Peace (2017). *Global Peace Index 2017.* Sydney.

Jenkins, Brian M. (2009). *Terrorists Can Think Strategically. Lessons Learned From the Mumbai Attacks*. Pittusburg: The RAND Corporation.

Jenkins, Brian M. & Johnson, Janera (1975). *International Terrorism: A Chronology, 1968-1974*. Santa Monica: Rand Corporation, Department of Staet and Defense Advanced Research Projects Agency.

Kalvach, Z. et al. (2016). *Basics of Soft Targets Protection*. Praga: Soft Targets Protection Institute. Disponível em: http://www.mvcr.cz/cthh/soubor/basics-of-soft-target-protection-guidelines.aspx+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt. Consultado em: 22 de outubro de 2017.

Koteweg, Rem; Gohel, Sajjan; Heisbourg, Francois; Ranstorp Magnus & de Wijk, Rob (2010). *Background contributing factors to terrorism. Radicalization and recruitment*. In Understanding Violent Radicalisation. Terrorist and Jihadist Movements in Europe (edited by Magnus Ranstorp). New York: Routledge.

Lei n.º 49/2008 de 27 de agosto (Lei de Organização da Investigação Criminal).

Lei n.º 25/2008 de 5 de junho (Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento ao Terrorismo.

Lei n.º 74/2009, de 12 de agosto (Aprova o regime aplicável ao intercâmbio de dados e informações de natureza criminal entre as autoridades dos Estados-membros da União Europeia, transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º 2006/960/JAI, do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006).

Lloyd of Berwick, Lord (1996). *Inquiry into Legislation Against Terrorism (Command Paper).* London: Stationery Office Books.

Matos, J. Hermínio (2016). *Terrorismo e Contraterrorismo – Sistemas de segurança interna*. Casal de Cambra: Caleidoscópio – Edição e Artes Gráficas, SA.

Moghaddam, F. M. (2005). *The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration.* In American Psychologist*, 60 (2*), 161–169. https://doi.org/10.1037/0003-066X.60.2.161.

Morgan, Matthew (2004) *The Origins of the New Terrorism*. In Institute of Strategic Studies. Disponível em: http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/04spring/ morgan.pdf. Consultado em: 12 de agosto de 2016.

Mccauley, C., & Moskalenko, S. (2017). *Understanding Political Radicalization: The Two-Pyramids Model*, *72*(3), 205–216. https://doi.org/10.1037/amp0000062

Morris, Eric & Hoe, Alan (1987). *Terrorism: Threats and Response.* London: Macmillan Press.

Neto, José (2017). *Fontes Humanas na PSP. Um contributo para um modelo de gestão.* Trabalho Individual Final do Curso de Direção e Estratégia Policial (CDEP). Lisboa: ISCPSI.

Neuman, Peter (2008). *Joining Al-Qaeda: Jihadist Recruitment in Europe*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Oeter, Stefan (2006). *O Terrorismo como um Desafio ao Direito Internacional.* In Terrorismo e Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Gradiva.

Precht, Thomas (2007). *Homegrown Terrorism and Islamist Radicalisation*. In Europe: From Convention to Terrorism. Disponível em: http://justitsministeriet.dk/

sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningspuljen/2011/2007/Home_grown_terrorism_and_Islamist_radic alisation_in_Europe_-_an_assessment_of_influencing_factors__2_.pdf.

Posição Comum 2001/931/PESC, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo

Roy, Olivier (2004). *Globalised Islam: The search for a new Ummah*. New York: Comlumbia University Press.

Schoeberl, Richard (2016). Recognizing Radicalization. Whelan Security. Disponível em: http://www.whelansecurity.com/news/recognizing- radicalization/. Consultado em 20 de outubro de 2017.

Simões, Maria João (2004). *Terrorismo(s) e Usos das Tecnologias da Informação e da Comunicação.* In Adriano Moreira (ed.), Terrorismo, Coimbra, Almedina, 2004, pp. 509-511.

Toolis, K. (1995) *Rebel Hearts: Journeys within the IRA's Soul.* London: Picador.

Torres, José Emanuel de Matos (2015). *Gestão de Riscos no Planeamento, Execução e Auditoria de Segurança*. Lisboa: ISCPSI

Reinares, Fernando (2017). *Al-Qaeda's Revenge: The 2004 Madrid Train Bombings*. Woodrow Wilson Center Press. Columbia University

Relatório Anual de Segurança Interna (2016). Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. Disponível do portal do Governo http://portugal.gov.pt.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 134/2017 de 27 de setembro que aprova a Estratégia para o Turismo 2027.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 17 de julho que aprova a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras.

Sageman, Marc (2004). *Understanding Terror Networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Sageman, Marc (2008). *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Silke, Andrew (2014). *Risk Assessement of Terrorist and Extremist Terrorists.* In Prisons, Terrorism and Extremism. Critical Issues in Management, Radicalisation and Reform. New York: Routledge.

Sistema de Segurança Interna (2016). *Relatório Anual de Segurança Interna.* Lisboa: SSI.

Tomé, Luís (2007). *Alterações na Segurança Internacional.* In Revista Janus 2007. Observare. Universidade Autónoma de Lisboa.

The Fund for Peace (2017). *Fragile Sates Index 2017.* Washington D.C.: The Cipher Brief.

Tzu, Sun (1974). *A Arte da Guerra.* Lisboa: Ed. Futura.

U.E. (2003). *Estratégia Europeia em matéria de Segurança – uma Europa segura num mundo melhor.* Bruxelas: Comissão Europeia, 12 de dezembro.

U.E. (2010). *Estratégia de Segurança Interna da U.E. – rumo a um modelo Europeu de segurança*. Bruxelas: Comissão Europeia, março de 2010.

U.E. (2015). *Agenda Europeia para a Segurança.* Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões (COM (2015) 185 Final, de 5 de maio de 2015.

U.E. *Conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da U.E. para 2015-2020*. Doc. 9798/15, de 10 de junho de 2015, JAI 442 COSI 67.

World Economic Forum (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018.* Geneva.

Wiktorowicz, Q. (2005). *Radical Islam Rising – Muslim Extremism in the West*. Oxford: Rowman & Littlefield.

SISTEMA DE PREVENÇÃO E RESPOSTA A CRISES. O CASO PORTUGUÊS

Introdução

O termo "crise" provém do grego, *krisis*. Significava então conflito, disputa, separação, decisão, juízo, sentença. Podemos referir que, "do ponto de vista social e sobretudo de política interna ou internacional, o conceito mais abstrato é o que identifica a crise como o ponto crucial de um processo que marca a eventual passagem da paz para a guerra ou da guerra para a paz, do diálogo para o combate, da vida para a morte." (Moreira, 2010: 17).

Para Coombs (2007) e Coombs e Holladay (2010), um incidente é uma desordem localizada e de menor dimensão. O conceito de crise deve ficar reservado para os eventos de maior dimensão, ou seja, para aqueles que requerem atenção especial por parte dos dirigentes políticos, dos gestores, dos comandantes militares e policiais e que têm potencial para ter sérios impactos na atividade organizacional e nos seus *stakeholders.*

De acordo com Sellnow e Seeger (2013: 7), uma crise tanto se pode consubstanciar em um evento único, como pode derivar de uma "série de eventos interativos e em cascata", isto é, pode ter origem num acontecimento específico, inesperado e não-rotineiro ou numa série de eventos. Tanto uma situação como a outra criam altos níveis de incerteza e representam uma ameaça significativa para as metas dos Estados ou das organizações.

O *Global Risks Report* de 2020 referia uma avaliação feita em 195 países pela Nuclear Threat Inititative em 2019 que mostrava que nenhum país está completamente preparado para lidar com uma epidemia ou pandemia. Isso ficou evidente quando em finais de 2019 surgiu o vírus SARS-CoV-2 e o mundo teve que fechar-se.

Entretanto, segundo o *Global Risks Report* de 2022 do Fórum Económico Mundial, os seis riscos potencialmente mais graves ou severos durante a próxima década são:

- 1.º fracasso na mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- 2.º fenómenos meteorológicos extremos;
- 3.º perda de biodiversidade;
- 4.º erosão da coesão social;
- 5.º crises de subsistência;
- 6.º doenças infeciosas.

Por outro lado, a perceção dos riscos que se tornarão ameaças críticas para o mundo nos próximos cinco a 10 anos são:

- 1.º fracasso na mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- 2.º fenómenos meteorológicos extremos;
- 3.º perda de biodiversidade;
- 4.º crise dos recursos naturais;
- 5.º danos no ambiente provocados pelos seres humanos;
- 6.º erosão da coesão social.

Saliente-se que, de acordo com este relatório prospetivo publicado em 2022, serão de cariz ambiental os cinco riscos que terão maior potencial de ameaçar o planeta e a vida humana nos próximos cinco a 10 anos, o que deveria alertar as organizações internacionais e os Estados para a necessidade de redefinição das prioridades políticas e económicas em termos internacionais.

Segundo o *Global Risks Report* de 2021 do Fórum Económico Mundial, os seis riscos com maior probabilidade de ocorrência eram os seguintes:

- 1.º fenómenos meteorológicos extremos;
- 2.º fracasso na mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- 3.º danos ambientais provocados pelo Homem;
- 4.º doenças infeciosas;
- 5.º perda de biodiversidade;
- 6.º concentração do poder e informação digital num número restrito de multinacionais.

Os seis riscos mais relevantes em termos de impacto eram:

- 1.º doenças infeciosas;
- 2.º fracasso na mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- 3.º armas de destruição massiva;
- 4.º perda de biodiversidade;
- 5.º crise de recursos naturais;
- 6.º danos ambientais provocados pelo Homem.

Os riscos elencados podem, por si ou combinados, desencadear crises pontuais, sistémicas, ou em cadeia.

No *Global Risks Report* de 2021 as doenças infeciosas surgiam já como o quarto risco com maior probabilidade de ocorrência e o primeiro em termos de impacto. No caso da COVID-19, o impacto socioeconómico era já evidente embora alguns Estados teimassem em minimizá-lo. Mas um risco não percecionado (por erro de cálculo ou omissão) deixa os países vulneráveis a outras crises, mais ou menos visíveis, mais ou menos imediatas: de saúde mental, social/comunitária, política, económica, de segurança.

No que concerne aos riscos ambientais, em um estudo de Rockström et al (2009: 169-171) intitulado "*Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*", são enunciados os nove limites inultrapassáveis para o planeta sobreviver. Já ultrapassámos quatro limites (estamos a 400 partes por milhão em dióxido de carbono e não deveríamos ter passado os 350; estamos a 84% do nível de biodiversidade da época pré-industrial e não deveríamos baixar dos 90%; estamos a 62% do que tínhamos de florestas originais e não deveríamos ter baixado dos 75% e estamos muito acima dos níveis de uso de bioquímicos – pesticidas e outros – que o planeta permite absorver); estamos quase a passar outros 4 (o nível de acidez dos oceanos; a capacidade de manter o nível de água potável; a poluição causada por aerossóis atmosféricos – causada por fábricas, centrais 8 de energias e combustíveis – e a crescente subida em novos elementos na natureza como os plásticos ou os resíduos nucleares) e apenas conseguimos reverter um dos limites, o do nível do ozono na atmosfera. Em síntese, o cenário futuro para o planeta e de todos os que nele habitam, afigura-se preocupante.

A *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN)[87] contabilizou um total de 24.431 espécies e organismos ameaçados em

[87] Disponível em: https://www.iucn.org/pt. Consultado em 02 de janeiro de 2018.

2017. Um total de 10.972 plantasforam consideradas ameaçadas também em 2017, bem como 2.359 espécies de peixes, 2.067 de anfíbios, 1984 de moluscos, 1460 de aves, 1298 de insetos, 1194 de mamíferos, 1090 de repteis, 732 de crustáceos, etc., etc. Esta destruição desbragada e irresponsável trará consequências difíceis de antecipar, certamente implicará uma reflexão sobre o nosso modelo de organização e desenvolvimento económico (a economia de mercado e o capitalismo), podendo em última instância, se nada for feito, levar à extinção da espécie humana.

A RCM n.º 112/2021, de 11 de agosto, aprovou a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 com cinco objetivos estratégicos: fortalecer a governança na gestão de riscos; melhorar o conhecimento sobre os riscos; implementar estratégias para a redução de riscos; melhorar a preparação face à ocorrência do risco; e, envolver os cidadãos no conhecimento dos riscos.

Em termos de contextualização, a que aludimos quando fazemos referência a uma crise e a prevenção e resposta a crises? O conceito de crise é poliédrico, podendo integrar-se em mais do que um quadro teórico ou conceitual, conforme o fim e o domínio em que se desenvolve. Consoante o objeto de análise, pode-se falar em crise humanitária, diplomática, económico-financeira, social, política, securitária, ambiental, militar, energética, do sistema de justiça, do quadro de valores.

Será importante sublinhar que, em muitos casos, as crises são multidimensionais e transversais, não podendo ser caraterizadas como tendo uma vertente meramente política, social ou económica e, numa outra perspetiva, são difíceis de catalogar enquanto crises internas ou externas ou como crises nas áreas militar, *security* ou *safety*. Na "realidade líquida" (Bauman, 2000), num mundo globalizado e em rede, as crises podem mais facilmente propagar os seus efeitos para diversas latitudes e de forma quase imediata.

A UE, por exemplo, não aprovou ainda uma definição política de crise para orientar os seus esforços e dos seus membros na gestão de crises que afetem a segurança internacional e os interesses da União. Ainda assim, a Decisão Quadro 2008/617/JAI de 23 de junho de 2008 do Conselho, relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados-membros da U.E. perante crises, define «situação de crise» como: "qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infração penal que apresenta uma ameaça física grave

e direta para as pessoas, bens patrimoniais, infraestruturas ou instituições nesse Estado membro, em particular as situações (...), relativa à luta contra o terrorismo". Esta Decisão, também designada por Decisão ATLAS, estabelece as regras e condições gerais que permitem às unidades especiais de intervenção de um Estado membro prestar assistência e/ou atuar no território de outro Estado membro, a pedido deste último para fazer face a uma situação de crise.

Em Portugal não existe um conceito político ou jurídico consolidado sobre crises. As referências legais a esta questão encontram-se dispersas por diversos diplomas e, sem se pretender ser exaustivo e esgotar o assunto nesta breve abordagem, temos por objetivo ajudar à reflexão sobre a prevenção e resposta às crises.

O Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de julho que criava um sistema nacional de gestão de crises – destinado a apoiar o Primeiro Ministro no processo da tomada de decisão e na sua execução em situações de crise – foi revogado pela Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna). Há que referir que este mecanismo não chegou verdadeiramente a ser implementado, dado o curto período de vigência deste diploma legal. O mesmo definia as crises como situando-se "entre a normalidade e a guerra, a urgência de decisões e de ações imediatas e a aplicação de meios adequados de resposta, no sentido do restabelecimento da situação anterior, ou da salvaguarda dos interesses postos em causa". Criava um gabinete de crise[88] presidido pelo Primeiro Ministro e um gabinete de apoio.

As Ciências Policiais poderão dar um contributo muito importante para a investigação científica sobre as crises e diferentes tipologias bem como para o planeamento, execução e avaliação da intervenção conjunta

[88] O Gabinete de Crise neste diploma legal era composto por Ministro das Finanças; Ministro da Defesa Nacional; Ministro dos Negócios Estrangeiros; Ministro da Administração Interna; Ministro da Justiça; outros membros do Governo, por determinação do Primeiro-Ministro; o membro do Governo que coordena o Grupo de Apoio; Ministros da República para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sempre que a situação de crise envolva ou possa envolver, as respetivas Regiões Autónomas; Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, sempre que a situação de crise envolva, ou possa envolver, as respetivas Regiões Autónomas; os diretores dos serviços de informações que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa; o diretor nacional da Polícia Judiciária; outras entidades ou personalidades, designadas pelo Primeiro-Ministro, quando a situação o aconselhe.

e combinada entre as vertentes *security* e *safety*, entre os setores público e privado, entre as instituições e a sociedade civil, entre a prevenção e a reação.

1. Gestão de crises e áreas nucleares

A gestão de crises não é (não deve ser) apenas a resposta à crise. Deverá ser um processo integrado que englobe a atividade contínua de avaliação das ameaças e de gestão de riscos concretos e potenciais, o desenvolvimento de capacidades institucionais e de competências das lideranças, dos diversos setores da sociedade e grupos profissionais para fazer face a essas ameaças, para gerir os riscos, reduzir as vulnerabilidades, procurando assim diminuir as oportunidades para que as ameaças se concretizem. Deverá prever a análise de riscos e de vulnerabilidades, estudos de impacto de crises potenciais, sistemas de deteção de sinais, barómetros/sensores dos sinais de desordem ou de crise e planos de contingência.

O diagnóstico da crise ou das crises preconiza a identificação e categorização dos fenómenos despoletados por um evento por uma sucessão de eventos críticos, a identificação e caraterização de parceiros, *stakeholders*, adversários e públicos, a seleção e preparação da estratégia de resposta à crise e das diferentes variáveis operacionais e táticas e a ativação do sistema de resposta.

A gestão de crises deverá contemplar também a resposta aos fenómenos que perturbem o equilíbrio das sociedades e das organizações, auditorias pós-crise, a recuperação bem como a aprendizagem, com vista a sedimentar a aprendizagem e a memória institucional e a memória no seio da comunidade, realimentando assim o sistema.

Para Coombs (2007), a gestão de crises é um processo que pode ser dividido nas fases pré-crise, crise e pós-crise. A fase pré-crise consiste na prevenção e na preparação; a fase da resposta à crise é quando se verifica uma reação, uma resposta às manifestações da crise; e, por último, na fase de pós-crise procura-se tirar ilações para situações futuras (lições aprendidas) e estabelecer mecanismos de acompanhamento/monitorização para que o Estado, as instituições e a sociedade civil se restabeleça, de forma a prevenir futuras ocorrências (Coombs, 2007; Heath, 2010).

As cinco áreas que consideramos fundamentais na gestão de crises em Portugal são as seguintes: diplomacia/negócios estrangeiros, defesa nacional, segurança interna, proteção civil e segurança do ciberespaço.

1.1. A Diplomacia e as crises

A diplomacia tem um caráter oficial, de onde lhe advém a legitimidade, nacional e internacional e a sua capacidade funcional. Tem ainda um conjunto de regras, rituais, vocabulário específico e um corpo de funcionários especializados – a sua natureza generalista, evolutiva e universalista – e, *à la limite*, dispõe de um certo grau de autonomia, sobretudo, em cenários espácio-temporais mais complexos que requerem urgência/imediatismo na ação e na decisão. Reunindo estes pressupostos, a Diplomacia teve sempre um caráter preventivo e de gestão de crises. Quando falha, desencadeia-se a guerra. Contudo, mesmo em cenário de guerra, a Diplomacia atua, direta ou indiretamente, através de intermediários, para negociar a paz (Mongiardim, 2007: 25-45).

O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) é o departamento governamental que tem por missão formular, coordenar e executar a política externa de Portugal. Neste âmbito coordena, nomeadamente com o Ministério da Defesa Nacional, a participação das Forças Armadas em operações de apoio à paz da ONU, operações da OTAN, missões de gestão de crises da U.E., missões de cooperação técnico-militar, entre outras. Coordena também com o Ministério da Administração Interna a participação das Forças e Serviços de Segurança em operações de apoio à paz da ONU (na respetiva componente policial), em missões de gestão civil de crises no quadro da U.E., em operações desenvolvidas pela agência FRONTEX (na atual crise migratória para a Europa), a cooperação policial europeia no âmbito da EUROPOL e do Acervo Schengen (ao nível do combate ao terrorismo e criminalidade organizada), entre outras.

O Plano Nacional de Regresso, aprovado pela Deliberação do Conselho de Ministros 254/2016 de 28 de julho, é uma das referências importantes neste enquadramento. Tem por objetivo responder com eficácia às necessidades de apoio a cidadãos portugueses residentes ou localizados no estrangeiro, que por motivo de situações de crise nos países onde residem ou se localizam, tenham de regressar a Portugal num curto espaço de tempo ou tenham de ser evacuados desses países.

O Plano tem três fases de abordagem, que podem ocorrer de forma sucessiva ou em simultâneo, englobando as seguintes ações:

1.ª Fase – a efetuar no país de proveniência e as relativas ao transporte para local seguro ou para Portugal (coordenada pelo MNE, com a colaboração do MDN);

2.ª Fase – relativas ao acolhimento inicial e de emergência, à chegada a Portugal (coordenada pelo MAI, com a colaboração dos Ministérios das Finanças, da Defesa Nacional e da Solidariedade e Segurança social); e

3.ª Fase – relativas ao acolhimento até à integração definitiva (coordenada pelo Ministério da Solidariedade e Segurança Social, em articulação com os membros do Governo responsáveis pelas áreas do Trabalho e da Educação).

1.2. A Defesa Nacional e o estado de sítio e de emergência

A tipologia mais grave de crises prevista no ordenamento jurídico português está estatuída no artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), implicando a suspensão do exercício de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Referimo-nos aos estados de exceção: estado de sítio e estado de emergência.

O artigo 19.º n.º 2 da CRP prevê que "o estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública". Poderemos considerar, neste âmbito, ameaças como: um ataque militar convencional ou não convencional de um Estado ou de um poder errático contra o Estado português, uma catástrofe natural (sismos, cheias e inundações, incêndios florestais, ou outros.) ou um acidente grave de origem humana e/ou tecnológica (acidentes rodoviários, ferroviários e marítimos, acidentes industriais, acidentes com substâncias perigosas ou semelhantes).

Nos termos do artigo 8.º n.º 1 da Lei n.º 44/86 de 30 de setembro (Regime do estado de sítio e do estado de emergência), "o estado de sítio é declarado quando se verifiquem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei". A declaração deste estado de exceção implica a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas (artigo 8.º n.º 2). As Forças de Segurança, durante o estado de sítio, ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do

Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, por intermédio dos respetivos Comandantes-Gerais (artigo 8.º n.º 3).

Segundo o artigo 9.º n.º 1 da Lei n.º 44/86 de 30 de setembro, "o estado de emergência é declarado quando se verifiquem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública". Neste âmbito, está previsto, se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das Forças Armadas (artigo 9.º n.º 2). Este estado de exceção foi decretado 15 vezes em Portugal pelo Presidente da República entre 2020 e 2021 devido à pandemia de COVID-19, tendo terminado no dia 30 de abril de 2021, após uma vigência de 173 dias consecutivos e 11 renovações desde 9 de novembro de 2020.

1.3. O Sistema de Segurança Interna e os incidentes tático-policiais

No domínio da segurança interna, salientamos como crises mais graves as decorrentes dos designados incidentes tático-policiais, no fundo de ameaças como o terrorismo, a criminalidade organizada, violenta e grave.

Conforme previsto no artigo 18.º n.º 3 da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto, "consideram-se incidentes tático-policiais graves, além dos que venham a ser classificados como tal pelos MAI e MJ, os que requeiram a intervenção conjunta e combinada de mais de uma Força e Serviço de Segurança e que envolvam:

a) ataques a órgãos de soberania, estabelecimentos hospitalares, prisionais ou de ensino, infraestruturas destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população, meios e vias de comunicação ou meios de transporte coletivo de passageiros e infraestruturas classificadas como infraestruturas nacionais críticas;
b) o emprego de armas de fogo em circunstâncias em que se ponha em perigo a vida ou a integridade física de uma pluralidade de pessoas;
c) a utilização de substâncias explosivas, incendiárias, nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas;
d) sequestro ou tomada de reféns".

O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SG/SSI) tem competências de direção, coordenação, controlo e comando operacional das Forças e Serviços de Segurança. De acordo com o artigo 19.º n.º 1 da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto, "em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes Forças e Serviços de Segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, estes são colocados na dependência operacional do SG/SSI, através dos seus dirigentes máximos".

Refira-se ainda que o SG/SSI, nos termos do artigo 17.º n.º 2 al. e) da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto é "o ponto nacional de contacto permanente para situações de alerta e resposta rápidas às ameaças à segurança interna, no âmbito dos mecanismos da União Europeia", sendo o ponto de entrada de alertas de outros Estados-membros e também o canal de difusão de pedidos de apoio no quadro da cooperação internacional. No artigo 35.º da mesma Lei estipula-se que "as Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SG/SSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional", facto que foi formalizado em 28 de fevereiro de 2020 com a assinatura do documento conjunto do SG/SSI e CEMGFA "Orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança".

1.4. O Sistema Integrado de Operações de Socorro e os acidentes graves e catástrofes

Nos termos do artigo 3.º n.º 1 e 2 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho (Lei de Bases da Proteção Civil), alterada e republicada pela Lei 80/2015 de 03 agosto, "acidente grave é um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente" e "catástrofe é o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional".

Paralelamente à ocorrência de um acidente grave ou de uma catástrofe, estas podem ser acompanhadas da declaração de uma situação de alerta, de contingência ou de calamidade. Assim, face à ocorrência ou iminência da ocorrência de um acidente grave ou de uma catástrofe, estaremos perante uma situação de alerta quando é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas ou de medidas especiais de reação (artigo 9.º n.º 1 da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho); perante uma situação de contingência quando é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal (artigo 9.º n.º 2 da mesma Lei); e perante uma situação de calamidade (artigo 9.º n.º 3 da mesma Lei) quando é reconhecida a necessidade de adotar medidas de carácter excecional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos.

Os artigos 19.º e 20.º deste diploma legal preveem que a declaração da situação de calamidade é da competência do Governo e reveste a forma de Resolução do Conselho de Ministros, a qual pode ser precedida de despacho do Primeiro Ministro e do MAI reconhecendo a necessidade de declarar a situação de calamidade".

O Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março, transferiu para a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) as atribuições do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, tendo o Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro, atribuído à ANEPC a missão de assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra.

Tratou-se de um reforço substancial do âmbito de ação da ANEPC, o qual passou a englobar as situações de crise e de guerra para além dos acidentes graves e catástrofes. A promoção e coordenação das atividades em matéria de planeamento civil de emergência, em estreita ligação com os serviços públicos competentes em cada sector, deverá ser empreendida pela ANPC, sem prejuízo da necessária coordenação com o Ministério da Defesa Nacional.

Consubstancia-se também, entre outras competências, as seguintes: em contribuir para a definição da política nacional de planeamento civil de emergência, em articulação com serviços públicos ou privados que desempenham missões relacionadas com esta atividade; e em promover o levantamento, previsão, análise e avaliação dos riscos coletivos de

origem natural ou tecnológica e o estudo, normalização e aplicação de técnicas adequadas de prevenção e socorro.

Os incêndios florestais de Pedrógão Grande que deflagraram em 17 de junho de 2017 no concelho de Pedrógão Grande, no distrito de Leiria e os incêndios florestais que ocorreram em 15 de outubro de 2017 e que afetaram diversos concelhos nos distritos de Coimbra, Viseu, Guarda e Castelo Branco, provocando respetivamente 64 e 45 mortos, têm originado inquéritos independentes na Assembleia da República, na Universidade e no Ministério Público, uma profusão de resoluções do conselho de ministros, a criação da Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (RCM n.º 157-B/2017, de 27 de outubro), a criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF; Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro), a alteração da liderança da ANEPC e uma profusão de legislação. Estas são duas das maiores catástrofes naturais do pós-25 de abril de 1974. A ANEPC certamente sofrerá um processo profundo de reestruturação, em resultado destas situações graves.

1.5. Crises no ciberespaço

A Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço (Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019, de 23 de maio), nos termos do Eixo 1 (Estrutura de Segurança do ciberespaço), visa:

- robustecer o Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS) como Autoridade Nacional de Cibersegurança e, por inerência, como ponto de contacto único nacional para efeitos de cooperação internacional em matéria de cibersegurança, sem prejuízo das atribuições legais cometidas a outras entidades, nomeadamente, ao Ministério Público e à Polícia Judiciária, relativas a cooperação internacional em matéria penal, às Forças Armadas em matéria de ciberdefesa, ao Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa relativamente à produção de informações de segurança nacional, nas suas vertentes externa e interna e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna relativamente ao Ponto Único de Contacto em matéria de cooperação policial internacional e às situações de alerta e resposta rápidas às ameaças à segurança interna.

- reforçar a capacidade de ciberdefesa nacional tendo em vista maximizar a resiliência das Forças Armadas para fazer face a incidentes ou ciberataques significativos que afetem os interesses e a soberania nacionais, devendo ser utilizados todos os meios para responder a ciberataques, incluindo a capacidade ofensiva no ciberespaço, sendo fundamental uma estreita ligação e coordenação com os diversos atores relevantes em casos de incidentes;
- reforçar a capacidade de cibersegurança nacional tendo em vista maximizar a resiliência das Forças e Serviços de Segurança, proteção e socorro, para fazer face a incidentes ou ciberataques significativos, no âmbito das respetivas atribuições, sendo fundamental uma estreita ligação e co- ordenação com os diversos atores relevantes em casos de incidentes.
- aprofundar o emprego dual das capacidades de ciberdefesa, no âmbito das operações militares e da cibersegurança nacional, desenvolvendo e consolidando um sistema de partilha de informação aos vários níveis e patamares de decisão;
- promover uma maior articulação e coordenação das entidades relevantes nas áreas da segurança do ciberespaço, nomeadamente, através da criação de sinergias com as entidades que integram o Sistema de Segurança Interna, bem como com as autoridades e reguladores sobre os setores relevantes, tais como o setor das comunicações eletrónicas e os setores relativos aos serviços essenciais.
- atualizar as estruturas do Ministério Público através da criação de estruturas especializadas de resposta a solicitações emergentes decorrentes da prática de crimes em ambiente digital, de forma a garantir eficácia na obtenção de elementos de prova e de forma a estar habilitado a satisfazer eventuais exigências de cooperação internacional em matéria penal.
- reforçar as capacidades da Polícia Judiciária através do robustecimento das suas estruturas e das suas capacidades humanas e técnicas para a investigação e o combate ao cibercrime, fomentando os recursos humanos afetados a esta área e a sua capacidade de execução de medidas de obtenção de prova com recurso a meios técnicos, bem como a resposta às exigências de cooperação policial internacional.

- robustecer o Serviço de Informações de Segurança, no âmbito da sua competência exclusiva para a produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido, bem como o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, no âmbito da sua competência exclusiva para a produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português, sem prejuízo das atividades de informações levadas a cabo pelas Forças Armadas necessárias ao cumprimento das suas missões específicas e à garantia da segurança militar, para que os respetivos meios humanos e técnicos de pesquisa e análise possam ter a imagem clara das capacidades e intenções dos vetores de ameaça que, a cada momento, sejam identificados, reforçando paralelamente a cooperação internacional e consolidando a proximidade com os atores nacionais neste domínio.
- aplicar a legislação complementar ao regime jurídico de segurança do ciberespaço assegurando um enquadramento legal claro para todos, designadamente, em relação aos requisitos de segurança a cumprir, aos limiares para determinar o impacto de um incidente e aos requisitos de notificação de incidentes.
- capacitar o «CERT.PT» como a equipa de resposta a incidentes de segurança informática nacional, de forma a assegurar o exercício de coordenação operacional na resposta a incidentes, nomeadamente, em articulação com as equipas de resposta a incidentes de segurança informática existentes e todas as demais estruturas nacionais pertinentes, considerando que a notificação de incidentes permite melhorar o conhecimento situacional do ciberespaço de interesse nacional e facilitar a partilha de informação em benefício de todos;
- reforçar o papel das comunidades das equipas de resposta a incidentes de segurança informática como plataforma de excelência para a resposta operacional coordenada e a partilha de boas práticas e de informação relativa a incidentes;
- incrementar a interoperabilidade no seio das estruturas, designadamente através do desenvolvimento e aprofunda- mento da taxonomia e dos procedimentos existentes;

- desenvolver, no âmbito da atuação internacional, a ciberdiplomacia como a disciplina da ação externa do Estado que visa promover, nomeadamente, a aplicação do direito internacional vigente ao ciberespaço a fim de garantir a respetiva estabilidade, a governação transparente e partilhada da sua utilização universal e a criação eficiente de capacidades normativas, designadamente no seio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
- desenvolver a capacidade de Ciberdefesa implica concretizar a Orientação Política para a Ciberdefesa, aprovada pelo Despacho n.º 13692/2013, de 11 de outubro, publicado no Diário da República n.º 208, 2.ª série, de 28 de outubro, edificando a estrutura de ciberdefesa nacional; estabelecer e consolidar uma estrutura de comando e controlo da ciberdefesa nacional, recaindo as atribuições de orientação estratégica-militar da ciberdefesa sobre o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) e o planeamento e resposta imediata e efetiva a uma crise no ciberespaço ao Centro de Ciberdefesa (CCD) e às capacidades dos ramos das Forças Armadas;
- implementar, desenvolver e consolidar a capacidade de ciberdefesa, com vista a assegurar a condução de operações militares no ciberespaço, assegurando a liberdade de ação do país no ciberespaço e, quando necessário e determinado, a exploração proativa do ciberespaço para impedir ou dificultar o seu uso hostil contra o interesse nacional; constituir a ciberdefesa uma área onde é necessário promover sinergias e potenciar o emprego dual das suas capacidades, no âmbito das operações militares e da cibersegurança nacional, desenvolvendo e consolidando um sistema de partilha de informação aos vários níveis e patamares de decisão.

A Estratégia de 2015 previa o estabelecimento de um gabinete para gestão de crises no ciberespaço. As medidas previstas consistiam: operacionalizar um gabinete de gestão de crises no ciberespaço, que se insira numa abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos num efetivo sistema nacional de gestão de crises e que integre atores relevantes neste domínio; devem ser organizados e realizados exercícios nacionais de gestão de crises no ciberespaço, que permitam avaliar o grau de preparação e a maturidade das diversas entidades para lidar com

incidentes de grande dimensão, potenciando as sinergias decorrentes da integração, sempre que possível, com outros exercícios neste âmbito, organizados e conduzidos a nível nacional.

A Estratégia de 2019-2023 é muito mais modesta no que respeita às referências à gestão de crises no ciberespaço. Sublinha na análise da envolvente que "se impõe o reforço da articulação ao nível da coordenação e da cooperação estratégica e operacional de entidades nacionais envolvidas na segurança do ciberespaço por forma a salvaguardar uma eficiente e eficaz gestão nacional de crises". Prevê ainda no Eixo 4 (Resposta às ameaças e combate ao cibercrime) como linha de ação a necessidade de "adequar, para efeitos de gestão de crises, as capacidades das Forças Armadas, das Forças e Serviços de Segurança e de outras entidades públicas e privadas, tendo em vista impulsionar uma abordagem integrada às ameaças e riscos em matéria de segurança do ciberespaço".

A Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, que estabelece o regime jurídico da segurança do ciberespaço transpondo a Diretiva (UE)/2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, apresenta definições importantes para a gestão de crises cibernéticas: a "Equipa de resposta a incidentes de segurança informática" é a que atua por referência a uma comunidade de utilizadores definida, em representação de uma entidade, prestando serviços de segurança que incluam o serviço de tratamento e resposta a incidentes de segurança das redes e dos sistemas de informação; "Incidente" é um evento com um efeito adverso real na segurança das redes e dos sistemas de informação; a "Infraestrutura crítica" é a componente, sistema ou parte deste, situada em território nacional, essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, pela impossibilidade de continuar a assegurar essas funções; o "Risco" é uma circunstância ou um evento, razoavelmente identificáveis, com um efeito adverso potencial na segurança das redes e dos sistemas de informação; a "Segurança das redes e dos sistemas de informação" é a capacidade das redes e dos sistemas de informação para resistir, com um dado nível de confiança, a ações que comprometam a confidencialidade, a integridade, a disponibilidade, a autenticidade e o não repúdio dos dados armazenados, transmitidos ou tratados, ou dos serviços conexos oferecidos por essas redes ou sistemas de informação, ou acessíveis através deles.

O artigo 7.º n.º 1 da Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto estabelece que o Centro Nacional de Segurança do Ciberespaço (CNCS) funciona no âmbito do Gabinete Nacional de Segurança e é a Autoridade Nacional de Cibersegurança. O n.º 2 do mesmo artigo prevê que o CNCS "tem por missão garantir que o País usa o ciberespaço de uma forma livre, confiável e segura, através da promoção da melhoria contínua da cibersegurança nacional e da cooperação internacional, em articulação com todas as autoridades competentes, bem como da definição e implementação das medidas e instrumentos necessários à antecipação, deteção, reação e recuperação de situações que, face à iminência ou ocorrência de incidentes, ponham em causa o interesse nacional, o funcionamento da Administração Pública, dos operadores de infraestruturas críticas, dos operadores de serviços essenciais e dos prestadores de serviços digitais".

2. Comando e controlo em situações de crise

Sem prejuízo de estarmos conscientes da existência de outras dimensões de prevenção e resposta a crises, por exemplo no âmbito bancário e do sistema financeiro; ao nível sanitário para fazer face a pandemias ou epidemias; de segurança das matérias-classificadas e de segurança industrial para fazer face a atos de espionagem e sabotagem; parece-nos relevante circunscrever a gestão de crises às áreas que poderão ter um imediato impacto disruptor do Estado de direito e respetivas instituições, daí as considerarmos assumidamente como áreas mais prioritárias na gestão de crises.

No entanto, os acontecimentos críticos podem ser transversais ou podem começar num determinado setor e ter um efeito catalisador de outros eventos que impliquem a adoção de procedimentos excecionais de prevenção de consequências mais gravosas ou de reação a incidentes em curso.

Neste contexto, podemos salientar em Portugal a existência de cinco estruturas ou órgãos de comando e controlo, e coordenação, suscetíveis de serem acionados em situações de crises e, neste sentido, permitirem a gestão das mesmas no plano estratégico e, nos casos previstos na lei, também nos planos operacional e tático:

– ao nível da Defesa Nacional e em concreto na dependência do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), encontra-

-se a funcionar o Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM), sito no Reduto Gomes Freire, Estrada da Medrosa 2780-070, Oeiras. Está previsto no artigo 9.º n.º 1 al. a) da Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 7 de Julho que aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA). O CCOM assegura o exercício do comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, pelo CEMGFA, em todo o tipo de situações e para as missões das Forças Armadas, com exceção das reguladas por legislação própria e atribuídas aos ramos, bem como a ligação com as forças e serviços de segurança e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a proteção civil, no âmbito das suas atribuições;

– no âmbito do Sistema de Segurança Interna (SSI), e na dependência do Gabinete Coordenador de Segurança, existe a Sala de Situação, na Av. Defensores de Chaves, n.º 6 – 1º 1049-063 Lisboa, para "acompanhar situações de grave ameaça à segurança interna", conforme estabelecido no artigo 21.º n.º 6 da Lei de Segurança Interna;
– ao nível do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), na dependência da ANPC, encontra-se o Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON), situado na Av. do Forte, 2790-072 Carnaxide. Este está previsto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelos Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro e Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio, assegurando que todas as entidades e instituições de âmbito nacional imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência previsíveis ou decorrentes de acidente grave ou catástrofe se articulam entre si, garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto. O CCON integra representantes da ANPC, das Forças Armadas, da GNR, da PSP, do INEM, I.P., do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P., e do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., e de outras entidades que cada ocorrência em concreto venha a justificar. O CCON é coordenado pelo presidente da ANPC, podendo este fazer-se substituir pelo comandante operacional nacional da ANPC. São atribuições do CCON, entre outras: in-

tegrar, monitorizar e avaliar toda a atividade operacional quando em situação de acidente grave ou catástrofe;
– ao nível da Segurança do Ciberespaço, na dependência do Gabinete Nacional de Segurança, está sedeado o Centro Nacional de Cibersegurança (CNS), localizado na Rua da Junqueira, 69 1300-342 Lisboa e sob tutela do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Centro de Ciberdefesa, situado no R. Gonçalves Zarco, 1400 Lisboa.

O Centro de Ciberdefesa, de acordo com o Despacho n.º 13692/2013, de 11 de outubro de 2013 do Ministro da Defesa Nacional, constitui o órgão, na dependência do CEMGFA, responsável pela condução de operações no ciberespaço e pela resposta a incidentes informáticos e ciberataques, com responsabilidades de coordenação, operacionais e técnicas.

Merece ainda referência o Sistema de Busca e Salvamento que no âmbito marítimo funciona com um Centro de Coordenação para a Busca e Salvamento Marítimo, sediado no Comando Naval, no Alfeite e, no âmbito aéreo, é de salientar a existência do Centro de Coordenação para a Busca e Salvamento Aéreo, sediado no Comando Aéreo, em Monsanto.

Para além destes órgãos nacionais de natureza mais transversal, existem centros de comando e controlo/salas de situação nos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea) e nas Forças e Serviços de Segurança (GNR, PSP e PJ).

No caso dos centros de comando das Forças de Segurança é de referir que têm ligação via SIRESP, por videoconferência e através dos respetivos sistemas de informação (SIOP da GNR e SEI da PSP) aos Comandos Regionais e Distritais em todo o país, o que se constitui como uma mais-valia para as situações de crise e emergência no quadro da segurança interna.

No âmbito da estrutura de Proteção Civil (SIOPS) existem os centros de coordenação operacional distrital (CCOD)[89] que asseguram que todas as entidades e instituições de âmbito distrital imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência previsíveis

[89] Os CCOD integram, obrigatoriamente, representantes da ANPC, das Forças Armadas, da GNR, da PSP, do INEM, I.P. e do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., e das demais entidades que cada ocorrência em concreto venha a justificar.

ou decorrentes de acidente grave ou catástrofe se articulam entre si, garantindo os meios considerados adequados à gestão da ocorrência em cada caso concreto.

Considerações finais

No debate público e em alguns meios académicos é referido que em Portugal não existe uma estrutura consolidada de resposta a crises. Muitas vezes, é apontada a extinção do Sistema Nacional de Gestão de Crises como uma opção política que amputou as nossas estruturas de segurança, de defesa e de proteção na reação a emergências, incidentes críticos ou catástrofes de diversa natureza. Mas esse Sistema não passou efetivamente do papel e, quer as Forças e Serviços de Segurança quer as Forças Armadas, quer a Proteção Civil modernizaram-se e adaptaram-se aos novos desafios.

A questão fulcral a aprofundar consiste no aperfeiçoamento do trabalho conjunto e na definição clara do comando e controlo e da coordenação perante crises inesperadas, voláteis, em constante evolução e difíceis de catalogar. Face a crises sistémicas ou transversais será importante estabelecer pontes entre as diversas áreas da resposta.

Não existe um Sistema Nacional de Prevenção e Resposta a Crises. Existem diversos sistemas que cumprem esta missão nas suas áreas de competência. Não é, todavia, verdade que não tenhamos dispositivos legais, estruturas e órgãos para a prevenção e reação a crises de diversa natureza.

No nosso ponto de vista, fará sentido refletir sobre a resiliência destas estruturas, a interoperabilidade de recursos, de comunicações e de sistemas de informação. Os diversos Ministérios (e em concreto, o MNE, MDN, MAI, MJ, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Finanças) deverão adotar uma abordagem transversal, transdisciplinar, multi-institucional e atuarem de forma mais coordenada nas suas áreas de sobreposição.

Os incêndios de junho e de outubro de 2017, que provocaram 112 mortos e milhões de prejuízos no setor empresarial local e em dezenas de residências particulares, são um marco negativo na gestão de crises em Portugal, antecipando-se a necessidade de reestruturação do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro e sobre a sua coordena-

ção, designadamente, com os Sistemas de Segurança Interna e de Defesa Nacional, bem como alterações em relação aos mecanismos de comando e controlo, protocolos de procedimento e a coordenação entre a proteção dos recursos naturais e a prevenção e reação a fogos.

Na sociedade do risco (Beck, 1992), a passagem do estado de normalidade ao estado de crise pode, em muitas circunstâncias, ser instantâneo e ter efeitos em cadeia, pelo que será avisado estudar causas previsíveis e apostar na prevenção a médio e longo prazo, no fortalecimento das estruturas de prevenção e resposta, no planeamento conjunto entre diversas entidades.

As Ciências Policiais podem dar um contributo muito relevante quanto à reflexão e investigação científica sobre as crises nas vertentes *security* e *safety,* nos planos estratégico, operacional e tático. Defendemos a aprovação de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Resposta a Crises e a constituição formal de um Gabinete de Crise na dependência do Primeiro-Ministro, sem que se faça tábua rasa das estruturas e legislação já existente, à qual, fizemos referência com algum detalhe neste artigo. Mas também, e sobretudo: a formação conjunta entre Forças Armadas, Forças e Serviços de Segurança, Proteção Civil e Emergência Médica, ações de sensibilização aos cidadãos, a realização de exercícios conjuntos, com vista à supressão dos ruídos e competição institucionais que resultam em desconfianças, competição e desperdício de energias e de recursos.

Bibliografia

Bauman, Zygmunt (2008). *Liquid Times*. 2nd edition. Cambridge: Polity Press.

Beck, Ulrich (2009). *World at Risk*. Cambridge: Polity Press.

Beck, Ulrich (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London, Sage Publications.

Coombs, Timothy (2007). *Crisis Management and Communications*. Institute for Public Relations. Disponível em: http: //www.instituteforpr.org/crisis-management-and--communications/. Consultado em: 2 de outubro de 2017.

Coombs, Timothy & Holladay, Sherry (2010). *The Handbook of Crisis Communication*. UK: Wiley-Blackwell.

Elias, Luís (2011). *Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises*, in Revista Nação e Defesa, n.º 129 – 5.ª série, pp. 145-184.

Mongiardim, Maria Regina (2007). *Diplomacia.* Coimbra: Edições Almedina.

Moreira, Adriano (2010). *A Crise, a Segurança, a Mudança*. Lisboa: Academia de Ciências de Lisboa.

Rockström, Johan et al. (2009). *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity.* In Ecology and Society. Vol. 14, n. 2.

Sellnow, T. & Seeger, M. (2013). *Theorizing Crisis Communication.* Oxford, UK: Wiley-Blackwell.

World Economic Forum (2018). *Global Risks Report 2018. 13th Edition.* Geneva: World Economic Forum.

Legislação

Decisão Quadro 2008/617/JAI de 23 de junho de 2008 do Conselho da União Europeia, relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados-membros da U.E. perante crises

Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de agosto. Constituição da República Portuguesa.

Lei nº 53/2008, de 29 de agosto, aprova a Lei de Segurança Interna

Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto. Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril (aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional). Diário da República, 1ª série – N.º 67, 5 de abril de 2013.

Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, segunda alteração à Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Regime do estado de sítio e do estado de emergência).

Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro. Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho.

Lei de Bases da Proteção Civil – Lei n.º 27/2006, de 3 de julho (Alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma).

Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro – Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio (Sistema criado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro).

Orgânica do Ministério da Administração Interna – Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho).

Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil – Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro (Altera e republica o Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio).

Portaria n.º 224-A/2014 de 4 de novembro (Determina a estrutura nuclear e as competências das unidades orgânicas da ANPC). Despacho n.º 14688/2014 de 25 de novembro do Presidente da ANPC (Define as unidades orgânicas flexíveis da ANPC, suas competências e atribuições), retificado pela Declaração de Retificação n.º 85/2015 de 13 de janeiro, e alterado pelo Despacho n.º 1553/2015 de 13 de janeiro (Republica em anexo o Despacho 14688/2014 com a redação atual).

Regime Jurídico do Sistema de Proteção Civil da Região Autónoma da Madeira – Decreto Legislativo Regional n.º 16/2009/M, de 30 de junho.

Orgânica do Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM – Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho.

Orgânica do Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores – Decreto Legislativo Regional n.º 7/99/A, de 19 de março (Alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 39/2006/A, de 31 de outubro e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2007-A, de 23 de abril).

Organização dos Serviços Municipais de Proteção Civil – Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro.

Normas de Funcionamento da Comissão Nacional de Proteção Civil – Portaria n.º 302/2008, de 18 de abril.

Regulamento de Funcionamento dos Centros de Coordenação Operacional – Declaração n.º 344/2008.

Critérios e Normas Técnicas para a Elaboração de Planos de Emergência de Proteção Civil – Resolução n.º 25/2008, de 18 de julho.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril (aprova as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma "Defesa 2020."

Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019, de 23 de maio (Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço)

Despacho n.º 13692/2013, de 11 de outubro de 2013 do Ministro da Defesa Nacional, constitui o órgão, na dependência do CEMGFA.

AS FORÇAS DE SEGURANÇA E AS FORÇAS ARMADAS: DESAFIOS E PERSPETIVAS DE UMA ATUAÇÃO OPERACIONAL CONJUNTA

Introdução

As ameaças e riscos no século XXI não se circunscrevem a estruturas rígidas e hierarquizadas, antes atuam em rede e de forma global, utilizando as tecnologias em permanente evolução, sendo marcadas pela complexidade, imprevisibilidade, capacidade de destruição dos Estados de direito democrático e da qualidade de vida nas regiões que atingiram elevados índices de desenvolvimento económico-social.

Desde os anos 90 do século anterior, tem sido utilizado o acrónimo VUCA[90], de origem militar, para caraterizar a volatilidade (*volatility*), a incerteza (*uncertainty*), a complexidade (*complexity*) e a ambiguidade (*ambiguity*)[91] das sociedades atuais e, com a pandemia de COVID-19, um mundo frágil (*brittle*), ansioso (*anxious*), não linear (*nonlinear*) e incompreensível (*incomprehensive*) (BANI)[92] (Cascio, 2020).

As ameaças híbridas são, cada vez mais, "a combinação de atividades coercivas com atividades subversivas, de métodos convencionais com métodos não convencionais (ou seja, diplomáticos, militares, económicos, tecnológicos) que podem ser utilizados de forma coordenada por intervenientes estatais ou não estatais para atingir objetivos específicos, mantendo-se, no entanto, abaixo do limiar de uma guerra formalmente declarada" (Comissão Europeia, 2016: 2).

---

[90] VICA em português.

[91] Fonte: https://en.wikipedia.org/wiki/Volatility,_uncertainty,_complexity_and_ambiguity. Cnsultado em 20 de maio de 2017.

[92] FANI em português.

O terrorismo, em concreto, visa cada vez mais a afirmação dos seus feitos destrutivos no universo mediático procurando obter impacto na opinião pública internacional, o planeamento e execução de ataques em grande escala nas principais capitais ocidentais, visando um número indiscriminado de cidadãos e de alvos onde se desenvolvem atividades de lazer, profissionais, nas infraestruturas críticas, nas redes de transporte e nos locais com significado político, histórico e sociocultural.

Por conseguinte, já constitui um lugar-comum apontar as ligações entre a criminalidade de massa e a criminalidade organizada, nas suas diversas manifestações (nas vertentes cibernética, económico-financeira e violenta), entre o terrorismo e os tráficos de pessoas, de droga, de armas, de matérias nucleares, radiológicas, bacteriológicas e químicas e entre as guerras e o crime organizado.

Não será alheia a esta reflexão a relação entre desenvolvimento e segurança, o aprofundamento das desigualdades económicas e sociais no mundo, a destruição do ambiente, a competição pelos recursos naturais do planeta e a desmultiplicação de zonas de recuo onde as redes terroristas desenvolvem as suas atividades de organização, planeamento, recrutamento e treino. Face a um contexto global interdependente e em rápida mutação e tendo em conta as ameaças e riscos infinitamente mais destrutivas (ex. NBQR, cibernéticas, meios aéreos não tripulados, outros), exigem-se respostas dinâmicas, coordenadas e multidisciplinares.

1. Ameaças disruptivas e estratégias transnacionais

Em dezembro de 2003, a U.E. adotou a estratégia europeia em matéria de segurança, que diz respeito à dimensão externa da segurança na Europa. No documento intitulado *A Europa Segura num Mundo Melhor. A Estratégia Europeia em Matéria de Segurança* de dezembro de 2003, as ameaças identificadas são as seguintes: o terrorismo, as armas de destruição massiva, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. No documento em referência é mencionado que "a Europa é um alvo de primeiro plano para a criminalidade organizada.

Esta ameaça interna à nossa segurança apresenta uma importante dimensão externa. Com efeito, grande parte das atividades dos bandos criminosos consiste no tráfico transfronteiriço de droga, mulheres, migrantes clandestinos e armas. A criminalidade organizada pode igualmente

estar ligada ao terrorismo. Estas atividades criminosas estão muitas vezes associadas a Estados fracos ou enfraquecidos. Os proventos da droga têm contribuído para o enfraquecimento das estruturas do Estado em diversos países produtores de droga. Os lucros obtidos com o comércio de pedras preciosas, madeira e armas ligeiras servem para alimentar conflitos noutras partes do mundo. Todas estas atividades abalam o primado do Direito e a própria ordem social. Em casos extremos, a criminalidade organizada pode mesmo passar a dominar o Estado".

Por outro lado, a estratégia de segurança interna da U.E. foi aprovada pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2010. Neste documento, é referido que a criminalidade se aproveita das oportunidades oferecidas por uma sociedade globalizada, tais como as comunicações de alta velocidade, a elevada mobilidade e as operações financeiras instantâneas. Da mesma forma, há fenómenos que têm um impacto transnacional, designadamente na União. São identificadas as principais ameaças à segurança interna dos Estados membros: o terrorismo em todas as suas formas, as graves formas de criminalidade organizada, a cibercriminalidade, a criminalidade transfronteiriça, a violência em si mesma, catástrofes naturais e as catástrofes provocadas pelo homem, assim como os acidentes de viação.

O Conceito Estratégico da OTAN aprovado em 29 de junho de 2022, cuja aprovação foi muito marcada pela invasão da Ucrânia por parte da Federação Russa, visou responder às grandes alterações geopolíticas, de segurança e defesa que se verificaram no globo desde 2010. No documento é referido que a Federação Russa é a ameaça mais significativa e direta à segurança dos Aliados e à paz e estabilidade na zona euro-atlântica. Contudo, é referido no documento que a OTAN não busca a confrontação com a Federação Russa, mas responderá às ameaças e ações hostis da Federação Russa de forma unida e responsável. A guerra na Ucrânia destruiu a paz e alterou gravemente o ambiente internacional de segurança. Trata-se de uma invasão brutal e ilegal, onde se verificam repetidas violações do direito internacional humanitário, ataques hediondos e atrocidades que causam um sofrimento e destruição indescritíveis entre a população civil. O mundo enfrenta também a persistente ameaça do terrorismo, em todas as suas formas e manifestações. A instabilidade generalizada, a concorrência estratégica crescente e o avanço do autoritarismo desafiam os interesses e valores da Aliança.

O terrorismo, em todas as suas formas e manifestações é a ameaça assimétrica mais direta à segurança dos cidadãos e à paz e prosperidade

internacionais. As organizações terroristas procuram atacar ou inspirar ataques contra os Aliados. Expandiram as suas redes, aprimoraram suas capacidades e investiram em novas tecnologias para melhorar o seu alcance e letalidade.

Os grupos armados não estatais, incluindo as redes terroristas transnacionais e os atores apoiados pelo Estado, continuam a explorar conflitos e os Estados frágeis para recrutar, mobilizar e expandir a sua presença. A vizinhança meridional da OTAN, particularmente as regiões do Médio Oriente, Norte de África e Sahel, afetados por conflitos e instabilidade, enfrentam desafios de segurança, demográficos, económicos e políticos.

No Conceito Estratégico da OTAN são igualmente mencionadas as ambições declaradas e políticas coercivas da República Popular da China, desafiando os interesses, segurança e valores ocidentais. A China emprega uma ampla gama de ferramentas políticas, económicas e militares para aumentar a sua presença global e o seu projeto de poder, mantendo-se opaca sobre a sua estratégia, intenções e desenvolvimento militar. As operações híbridas e cibernéticas da China, a sua retórica de confronto e a desinformação atingem os Aliados e prejudicam a segurança da Aliança. A China procura controlar setores tecnológicos e industriais, infraestruturas críticas, materiais estratégicos e cadeias logísticas. A China usa o seu poder económico para criar dependências estratégicas e aumentar a sua influência em termos internacionais. A China esforça-se para subverter a ordem internacional baseada em regras, inclusive nos domínios espacial, cibernético e marítimo. O aprofundamento estratégico da parceria entre a República Popular da China e a Federação Russa e as suas tentativas de reforço mútuo para minar a ordem internacional vão contra os valores e interesses da Aliança.

No ciberespaço diversos atores malignos procuram degradar as infraestruturas dos Estados membros da OTAN, interferir nos serviços governamentais, extrair informações, subtrair propriedade intelectual e impedir as atividades militares dos Aliados. Os concorrentes estratégicos e adversários estão a investir em tecnologias de forma a restringir o acesso dos Aliados e a liberdade para operarem no espaço, visando degradar as capacidades dos aliados, atingir a respetiva infraestrutura civil e militar, prejudicando a defesa e segurança dos Estados da OTAN.

As tecnologias emergentes e disruptivas configuram oportunidades e riscos, estando a alterar o caráter dos conflitos, a adquirir maior im-

portância estratégica e tornando-se chave na competição na arena global. A primazia tecnológica influência cada vez mais o sucesso no campo de batalha.

A erosão da arquitetura de controlo de armas, de desarmamento e de não proliferação impactou negativamente a estabilidade estratégica no plano global.

As alterações climáticas consubstanciam-se num multiplicador de crises e de ameaças, podendo exacerbar os conflitos, as condições de fragilidade e a competição geopolítica.

O novo Conceito Estratégico reafirma que o principal objetivo da OTAN é garantir a defesa dos respetivos Estados membros, com base em uma abordagem de 360 graus. Define as três tarefas principais da Aliança: dissuasão e defesa; prevenção e gestão de crises; e segurança cooperativa. Sublinha a necessidade de fortalecer significativamente a dissuasão e defesa como espinha dorsal do compromisso da Aliança no artigo 5.º de defesa coletiva.

Para fazer face a esta realidade complexa, a comunidade internacional, cada vez mais as grandes empresas tecnológicas (Microsoft, Apple, Google), as multinacionais financeiras e as comunidades políticas nacionais posicionam-se numa geometria variável de segurança, procurando responder aos atuais desafios securitários em termos horizontais e verticais. Num eixo horizontal da segurança podemos destacar: ao nível transnacional, as organizações globais ou regionais, como a ONU, a OTAN, a OSCE, a U.E., as diferentes organizações não-governamentais internacionais, as empresas privadas de segurança, outras; ao nível nacional, as Forças Armadas, as Forças de Segurança, os serviços de informações, a proteção civil, a emergência médica, o setor privado da segurança; ao nível local, as autarquias, as polícias municipais. Num eixo horizontal referimos: o exército, a marinha, a força aérea, as polícias, os serviços de informações, os bombeiros, as unidades médicas de emergência, os mecanismos de proteção ambiental, as entidades de segurança alimentar.

Brandão refere que "no domínio da segurança, prolifera a narrativa dos links (segurança-desenvolvimento/ pobreza-conflito, migração--segurança, energia-ambiente-segurança, terrorismo-crime organizado, terrorismo-proliferação, civil-militar, segurança interna-externa, segurança pública-privada) entendidos como fenómenos interdependentes, fundidos ou em *continuum*, narrativa essa que culmina numa espécie de 'caixa de Pandora' – a interconexão de nexos" (Brandão, 2015: 5).

É neste contexto mais imbricado que os Estados, as organizações supranacionais globais, regionais e especializadas em áreas específicas, as multinacionais financeiras e comerciais, os *think tanks* e as comunidades regionais e locais procuram delinear estratégias, mecanismos reforçados de cooperação e de coordenação mais transdisciplinares para enfrentar uma fenomenologia da violência com capacidade para abalar as estruturas do Estado de direito, tal como hoje o concebemos.

2. Segurança Interna e Defesa Nacional

O artigo 27.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP) estipula que: "todos têm direito à liberdade e à segurança". Clemente (2015: 10) considera que: "a segurança sustenta a liberdade, porquanto, em termos objetivos, a segurança consiste na ausência de ameaça aos valores fundamentais da cidadania. E, certamente, a liberdade representa o valor maior da vida humana. Por isso, a segurança é a irmã-gémea da liberdade".

De acordo com o artigo 271.º n.º 1 da CRP, "a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos". O n.º 2 estipula que "as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário". E o n.º 3 que "a prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos".

Conforme previsto no artigo 273.º n.º 1 da CRP, "é obrigação do Estado assegurar a defesa nacional". O n.º 2 prevê que "defesa nacional tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas".

Segundo o artigo 274.º n.º 1 da CRP "às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República (...)". O n.º 5 prevê o seguinte: "incumbe às Forças Armadas, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte". O n.º 6 prevê que as Forças Armadas possam

ainda ser incumbidas, nos termos da lei, "de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação".

Por outro lado, a definição de segurança interna, nos termos do artigo 1.º n.º 1 da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna) 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". Os fins da segurança interna visam, conforme o n.º 3 do mesmo artigo "proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública". Os pilares da segurança interna são a prevenção da criminalidade, a ordem pública, a investigação criminal, a inteligência e cooperação internacional.

3. O alargamento do conceito de segurança interna

Na linha da Escola de Estudos de Segurança de Copenhaga[93], o conceito jurídico de *segurança interna* alargou o seu escopo para setores como a proteção civil, a defesa do ambiente e a saúde pública. Trata-se igualmente de um conceito inovador quando abrange a crescente externalização da segurança interna, pois conforme o n.º 2 do Artigo 4.º da Lei de Segurança Interna (LSI), "no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem atuar fora do espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia".

[93] Os autores mais proeminentes da Escola de Copenhaga são Barry Buzan, Ole Waever e Jaap De Wilde.

Num pano de fundo cada vez mais intrincado, a dimensão externa da segurança interna de Portugal tem-se operacionalizado essencialmente nas seguintes vertentes: global, europeia e lusófona.

- no âmbito global: nas operações de apoio a paz (OAP) da Organização das Nações Unidas (ONU);
- no europeu, nas missões de gestão civil de crises no quadro da Politica Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e na área de justiça e assuntos internos (JAI) da União Europeia (U.E.);
- ao nível da lusofonia, na cooperação técnico-policial (CTP) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Elias, 2013: 9). Trata-se, sobretudo, de prevenir ou combater as ameaças longe das nossas fronteiras, através da troca de informações e dac cooperação policial internacional.

4. Os órgãos do Sistema de Segurança Interna

Os órgãos do Sistema de Segurança Interna são o Conselho Superior de Segurança Interna, o Secretário-Geral e o Gabinete Coordenador de Segurança. Salientamos apenas os representantes de um vasto conjunto de entidades relevantes no quadro da segurança interna.

De acordo com o artigo 12.º n.º 2 da LSI, o Conselho Superior de Segurança Interna é presidido pelo Primeiro-Ministro e dele fazem parte:

- os Vice-Primeiros-Ministros, se os houver;
- os Ministros de Estado e da Presidência, se os houver;
- 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 do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa;
- o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas;
- dois deputados designados pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções;
- os comandantes-gerais da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima, os diretores nacionais da Polícia de Segurança

Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança;
- a Autoridade Marítima Nacional;
- a Autoridade Aeronáutica Nacional;
- a Autoridade Nacional de Aviação Civil;
- o presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil;
- o diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais;
- o coordenador do Centro Nacional de Cibersegurança;
- o diretor-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Os representantes da República participam nas reuniões do Conselho que tratem de assuntos de interesse para a respetiva Região. Por iniciativa própria, sempre que o entenda ou a convite do presidente, pode participar nas reuniões do Conselho o Procurador-Geral da República.

O Secretário-Geral do Sistema de Segurança funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. É a pedra angular do Sistema de Segurança Interna num quadro complexo de multiplicidade de atores e de tutelas, de que resulta a necessidade de resolver e mediar conflitos atribuições, de estabelecer mecanismos de articulação e de ligação permanente. O Secretário-Geral é equiparado a Secretário de Estado e tem competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional.

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 congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança.

Ao nível das competências de direção, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das forças e dos serviços de segurança.

No que tange às competências de controlo, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem poderes de articulação das forças e dos serviços de segurança no desempenho de missões ou tarefas espe-

cíficas, limitadas pela sua natureza, tempo ou espaço, que impliquem uma atuação conjunta, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança.

Em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, estes são colocados na dependência operacional do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, através dos seus dirigentes máximos. Tem poderes de planeamento e atribuição de missões ou tarefas que requeiram a intervenção conjugada de diferentes forças e serviços de segurança e de controlo da respetiva execução, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança. Esta foi de certa forma a competência mais polémica por poder configurar uma sobreposição de atribuições e suscetível de eventuais conflitos com os diretores e comandantes das Forças e Serviços de Segurança, e talvez por isso, nunca tenha sido exercida pelos Secretários-Gerais em funções até hoje.

O artigo 25.º da LSI prevê que exercem funções de segurança interna: a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações de Segurança. Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação: os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.

Esta menção expressa na lei às Forças e Serviços de Segurança, que exercem funções de segurança interna não invalida a existência em Portugal de uma panóplia de outras entidades com competências de polícia administrativa e de outros órgãos de polícia criminal.

5. As Forças Armadas e as Forças de Segurança: cumprimento conjugado de missões

Vemos assim que, em termos constitucionais, as Forças de Segurança (ou em sentido lato, a Polícia) existem para defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna, em respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. As Forças Armadas têm um campo de

atuação essencialmente vocacionado para a defesa militar da República e para satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar (por exemplo, missões humanitárias e de paz e cooperação técnico-militar) e no plano interno é sublinhada a sua colaboração em missões de proteção civil.

Constituem fins específicos da segurança interna a garantia da ordem, da segurança e da tranquilidade públicas, a prevenção e repressão da criminalidade e a proteção de pessoas e bens. E são fins mais latos 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. Quanto à defesa nacional tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.

O artigo 24.º n.º 1 alínea e) da Lei n.º 31-A/2009 (Lei de Defesa Nacional) prevê que nos termos da Constituição e da lei, incumbe às Forças Armadas cooperar com as Forças e Serviços de Segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.

O artigo 48.º n.º 1 da Lei de Defesa Nacional estipula que as forças de segurança colaborem em matéria de defesa nacional nos termos da Constituição e da lei. Segundo o n.º 2 compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna assegurar entre si a articulação operacional, para os efeitos previstos na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 24.º.

Também a Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica 1-A/2009 de 7 de julho (Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas – LOBOFA), no seu artigo 4.º n.º 1 al. e), estabelece a incumbência das Forças Armadas, nos termos da Constituição e da lei, cooperarem com as Forças e Serviços de Segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões.

O artigo 9.º da LOBOFA prevê a existência no Estado-Maior-General das Forças Armadas de um Comando Operacional Conjunto, que assegure a ligação com as Forças e Serviços de Segurança e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a Proteção Civil, no âmbito das suas atribuições.

Nos termos do artigo 11.º da LOBOFA compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurar, com o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, a articulação operacional relativa à cooperação entre as Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança para os efeitos previstos na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 4.º.

O artigo 26.º da LOBOFA estipula a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança em situações de exceção e noutras situações que não as dos estados de sítio e de emergência, com vista ao cumprimento conjugado das suas missões para os efeitos previstos na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 4.º. Para assegurar esta cooperação, estabelece as estruturas e os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais. Compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna assegurar entre si a articulação operacional, para os efeitos previstos nos números anteriores.

Da mesma forma, também no artigo 35.º da LSI se encontra previsto que 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.

Ao nível dos estados de exceção está definido que as Forças Armadas asseguram o comando das operações. Com efeito, o Regime do Estado de Sítio e do Estado Emergência (Lei n.º 44/86, de 30 de setembro), prevê no artigo 8.º n.º 3 que as Forças de Segurança, durante o estado de sítio, ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, por intermédio dos respetivos comandantes-gerais, facto perfeitamente estabilizado e aceite entre os diferentes atores da segurança interna e da defesa nacional.

No quadro do Sistema de Segurança Interna, está em vigor um Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional aprovado pela Deliberação do Conselho de Ministros n.º 140/2010 de 25 de março, que estabelece um conjunto de regras e mecanismos de coordenação e de cooperação entre as Forças e Serviços de Segurança, os estados de segurança aplicáveis às Forças e Serviços de Segurança, designadamente contra atos de sabotagem ou terrorismo, perante ameaças de ações violentas contra instalações ou elementos das Forças, infraestruturas críticas e pontos sensíveis e outras ações suscetíveis de afetarem o nor-

mal funcionamento das instituições democráticas ou a ordem pública e estabelece ainda as normas e procedimentos relativa à proteção e segurança de infraestruturas críticas e de pontos sensíveis.

Conforme previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 que aprovou o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, foi formalizado em 28 de fevereiro de 2020 com a assinatura do documento conjunto do SG/SSI e CEMGFA "Orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança". Este documento contempla as medidas de direção, controlo e coordenação, definindo os protocolos de procedimento entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança Interna.

Todavia, esta articulação operacional tem sido muito pouco treinada em exercícios conjuntos. Permanecem ainda por resolver problemas como a interoperabilidade dos sistemas e equipamentos, quer nas situações de estado de sítio e do estado de emergência, quer numa situação fora dos estados de exceção em que seja considerada adequada a atuação das Forças Armadas em contexto de segurança interna.

Segundo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, o Estado deve 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 de Articulação Operacional que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos; promover uma abordagem integrada da segurança interna, contemplando uma dimensão horizontal, incluindo a necessidade de intervenção articulada e coordenada de forças e serviços de segurança, da proteção civil, da emergência médica e das autoridades judiciárias, bem como de entidades do setor privado, e uma dimensão vertical, incluindo os níveis internacional, nacional e local; promover a integração operativa da segurança interna, através da adoção de medidas operacionais que reduzam redundâncias e aumentem a integração operacional e a resiliência do sistema, incluindo as informações, a segurança pública, a investigação criminal, os serviços de estrangeiros e fronteiras e a proteção civil.

As Forças Armadas "têm prestigiado o País, muito especialmente no quadro das organizações internacionais e da política nacional de cooperação, como instrumento da política externa em missões de alta intensidade (guerra – Afeganistão e Iraque), humanitárias e de paz e em ações de cooperação técnico-militar" (Borges, 2013: 2). Salienta-se,

segundo dados de junho de 2022, registava-se a presença de forças militares destacadas nacionais na Roménia, no Atlântico, no Mediterrâneo, na Islândia, no Mar do Norte e Báltico, na Alemanha, na Lituânia, Kosovo, Iraque, no Mali, na República Centro-Africana e em Moçambique.

A atuação das Forças Armadas no quadro externo tem dignidade constitucional. De acordo com o previsto na nossa Constituição, esta destina-se a satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte

Ao contrário, a dimensão externa da segurança interna não tem qualquer referência na Constituição, mas apenas na Lei de Segurança Interna. Talvez por isso, e pelo forte potencial de projeção de imagem das missões militares no estrangeiro, a componente de cooperação policial internacional seja menos visível.

A Diplomacia, as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança atuam cada vez mais em "controlo remoto" (Guedes & Elias, 2010: 10), procurando prevenir ou estancar no exterior (se possível, longe das nossas fronteiras) ameaças e riscos com capacidade de operar à escala global. Referimo-nos às operações de apoio à paz da ONU, às operações da NATO, às missões de gestão de crises da U.E., à cooperação técnico-militar e à cooperação técnico-policial, à cooperação no quadro do vasto conjunto de agências, de estratégias e de estruturas de cooperação reforçada que visam a garantia de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça na U.E.: a EUROPOL, a EUROJUST, a Cooperação Schengen (os Gabinetes SIRENE em todos os Estados que ratificaram a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen), a FRONTEX, a OLAF, a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade, entre outros.

Campbell & Campbell (2010, p. 327) abordam a convergência entre os papéis das Forças Armadas e das Polícias nos EUA, suscitando que há evidências de que significativos segmentos das operações policiais assumem caraterísticas militares e muitas iniciativas militares têm assumido uma natureza policial. No mesmo caminho apontam Easton e Moelker (2010), quando comparam as mudanças das Polícias ao nível operacional em direção a uma visão mais militar, ao contrário dos militares que estão a reduzir o uso da força principalmente em contexto de missões internacionais.

Easton & Moelker (2010: 26) sustentam que "os militares já não operam exclusivamente em situações do espetro de alta violência, pois

atuam em situações de média violência (controlo de tumultos, equipas antiterroristas, etc.) e até em situações de baixa violência (ex. furto e violência praticada por cidadãos). Nesta área de baixa intensidade as missões convergem em relação às missões dos polícias. A 'guerra' ao terrorismo, a reconstrução de países assolados pela guerra, a reconstrução de edifícios e o treino das Forças de Segurança locais, exigem uma maior policialização das Forças Armadas."

6. Oportunidades e Limites da Atuação das Forças Armadas na Segurança Interna

De acordo com o artigo 5.º n.º 2 da LSI os funcionários (na aceção do Código Penal) e os militares têm o dever especial de colaboração com as Forças e Serviços de Segurança, nos termos da lei. O n.º 3 prevê que os militares têm o dever de comunicar prontamente às Forças e Serviços de Segurança competentes os factos de que tenham conhecimento, no exercício das suas funções ou por causa delas, relativos à preparação ou execução de factos que possam ser classificados de crimes de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada, nos termos do Código de Processo Penal, sabotagem ou espionagem.

Embora seja incontestável a necessidade de prever, do ponto de vista legal e doutrinário, a utilização de meios militares em situações excecionais em território nacional que não as previstas no estado de sítio e estado de emergência, não se pode tornar este empenhamento a regra, como acontece em Estados falhados, colapsados ou frágeis, onde a insegurança pública atinge níveis incontroláveis. Portanto, terão, no nosso ponto de vista, que ser definidos os termos concretos da sua utilização e a resposta a algumas questões: quando, onde, como e porquê?

Uma das razões que mais tem justificado este crescente debate em torno do papel das Forças Armadas na Segurança Interna está relacionada com a necessidade de conjugar sinergias para aumentar os níveis de resiliência do nosso país face a hipotéticos cenários terroristas e de violência organizada.

Procedeu-se à catalogação quer do terrorismo transnacional quer da criminalidade organizada transnacional como formas de agressão externa. Pelo seu significado e dimensão, podem afetar de forma séria e fundada os bens jurídicos fundamentais que a Constituição aponta como

fazendo parte do objeto da defesa nacional, justificando-se, desta forma, no plano interno, uma reação de natureza militar proporcionada, confinada, por conseguinte, ao espaço físico do território nacional, tratando-se de "uma espécie de vertente interna da defesa nacional, que se distingue da segurança interna pela natureza externa da ameaça" (Sousa, 2009: 28).

Trata-se de encontrar «um novo espaço» estratégico para os três ramos militares (e em especial para o Exército, na medida em que tanto a Marinha, como a Força Aérea têm uma atuação muito mais regular no apoio às Forças e Serviços de Segurança em contexto de Segurança Interna). Numa conjuntura em que o emprego clássico das Forças Armadas em conflitos interestatais é cada vez menos frequente e onde o fator tecnológico e a aposta tática e operacional privilegiam a procura de alvos cirúrgicos, face a ameaças que podem exceder as capacidades normais das Forças e Serviços de Segurança, será determinante uma nova abordagem que potencie recursos de diversos setores do Estado.

Em 15 de outubro de 2001, na sequência dos atentados em Nova Iorque e Washington, o Ministro da Defesa solicitou à Procuradoria-Geral da República que se pronunciasse sobre se as Forças Armadas podem ser incumbidas de colaborar em missões de prevenção de riscos coletivos e de apoio ou reforço de medidas de segurança a locais onde se situam instalações relevantes de setores essenciais da vida nacional – designadamente importantes instalações industriais dos sectores elétrico, de gás, de telecomunicações, portuárias ou aeroportuárias, em caso de agressão ou de ameaças externas. Após análise, o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (P001472001), homologado pelo Ministro da Defesa Nacional em 16 de dezembro de 2001, formula as seguintes conclusões quanto a uma atuação das Forças Armadas face a ameaças que podem pôr em risco a vida e a liberdade dos cidadãos, bem como a integridade e a segurança de pessoas e bens:

1. a Constituição da República Portuguesa comete às Forças Armadas a missão primária e nuclear de defesa militar da República (n.º 1 do Artigo 275º da CRP), com vista a garantir a «independência nacional», a «integridade do território» e a «liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas».
2. Os conceitos de "agressão" e de "ameaça" externas são conceitos indeterminados que não podem deixar de ser objeto de uma integração atualista, de modo a abranger novas formas de atuação

externa suscetíveis de afetar os bens jurídicos que constituem objeto do conceito constitucional de defesa nacional.

3. Perante uma agressão ou ameaça do exterior, que pelo seu significado e dimensão afete de forma séria e fundada os bens jurídicos objeto do conceito constitucional de defesa nacional, a defesa militar poderá envolver uma componente externa, caracterizada pelo exercício de um direito de legítima defesa, no quadro dos compromissos internacionais e, uma componente interna, dirigida à estrita proteção dos mesmos bens jurídicos contra ameaças externas, dentro do espaço físico do território nacional (n,º 2 do artigo 273º da CRP, conjugado com o nº 1 do artigo 2º da LDN).
4. A defesa militar perante ameaças externas ao funcionamento de sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes e das comunicações, na medida em que constituem interesses vitais para o bem-estar e segurança das populações, compreende-se na previsão do n.º 2 do artigo 273º da CRP e no nº 1 do artigo 2º da LDN.

É de referir ainda que de acordo com a legislação em vigor se verificam alguns limites legais (não impedimentos) à atuação das Forças Armadas na colaboração com a Segurança Interna que não constituindo um obstáculo ao seu emprego, deverão ser tidos em consideração os seguintes princípios:

- os militares das Forças Armadas estão impossibilitados de aplicar medidas de polícia, previstas no Código de Processo Penal, na LSI e nas Lei Orgânicas das Forças de Segurança;
- os militares das Forças Armadas estão impossibilitados de aplicar medidas de polícia e medidas cautelares de polícia e de exercer as de mais competências previstas no Código de Processo Penal para os órgãos de polícia criminal.
- no que diz respeito à detenção de suspeitos os militares poderão apenas atuar em flagrante delito, como qualquer cidadão, conforme previsto no artigo 255.º n.º 1 al. b) do Código de Processo Penal;
- o uso da força e de outros meios coercivos por parte das Forças Armadas no quadro da Segurança Interna só poderá ser exercido em situação de legítima defesa e de ação direta.

- a não aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 457/99 de 5 de novembro aos militares das Forças Armadas condiciona o recurso a armas de fogo pelos militares em missões na Segurança Interna.
- os protocolos, compromissos e normas no quadro da cooperação internacional com outras Forças e Serviços de Segurança europeus não são aplicáveis às Forças Armadas.

Na nossa perspetiva, há ainda que ter em consideração os seguintes princípios:

- princípio da legalidade: os militares das Forças Armadas apenas podem atuar no âmbito da Segurança Interna, em apoio às Forças e Serviços de Segurança, com fundamento e dentro dos limites definidos na Constituição e na lei;
- princípio da subsidiariedade e indispensabilidade: em regime de normalidade constitucional, a atuação das Forças Armadas no âmbito da Segurança Interna só poderá ocorrer em apoio às Forças e Serviços de Segurança, após solicitação e para suprir necessidade de recursos apresentada pelos respetivos dirigentes máximos, por lacuna ou escassez de meios ou capacidades adequadas no Sistema de Segurança Interna à ação específica a desenvolver;
- caráter limitado da intervenção: qualquer ação de apoio ou reforço das Forças Armadas às Forças e Serviços de Segurança deverá estar limitada a um período temporal específico e a uma clara definição do espaço ou local onde será prestado o apoio;
- princípio da atuação sob controlo operacional: o apoio cedido pelas Forças Armadas mantém a sua dependência hierárquica e autonomia técnica e tática, ficando sob controlo operacional do comandante das Forças e Serviços de Segurança que exercer o comando da operação ou incidente de segurança;
- princípio do respeito pelas regras de atuação e empenhamento: o apoio cedido pelas Forças Armadas deve respeitar as regras de atuação e empenhamento pelas quais as Forças e Serviços de Segurança se regem, obedecendo aos normativos e princípios vigentes que regulam a atividade de segurança interna;
- princípio do uso da força: o apoio cedido pelas Forças Armadas às Forças e Serviços de Segurança só poderá usar a força

em legítima defesa própria ou de terceiros e de acordo com os princípio definidos na lei;
– princípio da sujeição à autoridade policial: a responsabilidade pela Segurança Interna e o exercício da autoridade policial permanece na Força ou Serviço de Segurança territorial ou funcionalmente competente, que acompanhará no terreno, os meios das forças que as Forças Armadas cederem em seu apoio.

Contudo, há todo um novo campo de oportunidades que pode e deve ser explorado para estreitar a colaboração entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança quer em operações planeadas quer em situações inopinadas.

Em termos genéricos, em situações planeadas, será crucial o incremento da colaboração em operações, quer de investigação criminal quer de controlo de fronteiras e de combate à imigração ilegal. Igualmente, a vigilância e controlo do espaço aéreo ou marítimo por razões de segurança interna constitui uma mais-valia em termos de sinergia de recursos (ex. visitas de chefes de Estado e de Governo, realização de grandes eventos políticos, desportivos, culturais). A prestação de apoio no domínio das comunicações e a execução de reconhecimentos aéreos e marítimos no quadro da investigação criminal ou da ordem pública é também muito importante. Em situações de crise, será fulcral a colaboração com meios do Exército para a segurança de infraestruturas críticas e pontos sensíveis, de forma a aumentar a resiliência do país face a possíveis ameaças e riscos.

Para que estas operações planeadas tenham maior sucesso, constitui uma boa prática a realização de exercícios conjuntos regulares para diferentes cenários, de forma a potenciar a coordenação de meios e de recursos.

Quanto às operações inopinadas, designadamente ataques terroristas e ações violentas contra instalações, infraestruturas críticas e pontos sensíveis, será relevante: o apoio das Forças Armadas na garantia de perímetros de segurança, com apoio de militares e de meios logísticos; o apoio ou reforço para a realização por parte das Forças de Segurança de ações específicas nos planos preventivo ou repressivo; a partilha de informações de natureza operacional e tática que contribua para as ações de comando e de gestão das Forças e Serviços de Segurança e das Forças Armadas; o estabelecimento de sistemas alternativos de comunicações; a disponibilização de equipamentos logísticos e de instalações.

Serão fundamentais quer para operações planeadas e inopinadas: as capacidades de NBQR, capacidades materializadas no Elemento de Defesa Biológica e Química que integra valências disponíveis nos Laboratórios de "Bromatologia e Defesa Biológica" e de "Toxicologia e Defesa Química" do Exército (a Marinha, a Força Aérea, a PSP e a GNR também dispõem de capacidades limitadas); as capacidades de inativação de engenhos explosivos; as capacidades de ciberdefesa das Forças Armadas e de cibersegurança no Centro Nacional de Cibersegurança; as capacidades de engenharia militar; a competência de vigilância e fiscalização do mar por parte da Marinha (com navios e Polícia Marítima) e do espaço aéreo por parte da Força Aérea (com aeronaves) com ações de apoio à PJ, no combate ao tráfico de estupefacientes, de apoio ao SEF no combate à imigração clandestina e de apoio ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM) na inspeção de navios estrangeiros; as capacidades e experiência em áreas como a saúde, apoio psicológico, transporte, tratamento de águas, informação cartográfica (Borges, 2013: 7).

É de referir que as novas armas para uso das Forças Armadas e forças e serviços de segurança, podem em alguns casos ser também adquiridas ilegalmente por poderes erráticos (organizações terroristas e criminosas): armas eletromagnéticas; sistemas de vigilância automáticos ou por controlo remoto; nanotecnologia; robots para uso militar; sistemas de análise recorrendo a *big data* e outros[94]. Perante este tipo de ameaças, as capacidades militares serão vitais para a proteção de infraestruturas críticas e de pessoas e bens em geral, assim como para a adoção de contramedidas em contexto de estado de exceção ou ao nível da segurança interna.

No quadro das "Orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança" de 2020 uma das questões mais sensíveis que teve que ser consensualizada foi a das relações de comando e controlo quando as Forças Armadas estiverem a desempenhar missões no quadro da Segurança Interna. O conceito adotado foi a das Forças Armadas ficarem sob a direção operacional da Força

[94] Ministry of Defence (2014). *Strategic Trends Programme. Future Operating Environment 2035*. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/646821/20151203-FOE_35_final_v29_web.pdf. Consultado em 30 de dezembro de 2017.

ou Serviço de Segurança territorial/funcionalmente competente. Evitou-se assim diplomaticamente a utilização das nomenclaturas de comando e controlo que têm um significado claro nas doutrinas militar e policial.

Será ainda relevante a "aprovação de doutrina conjunta, consubstanciada nos planos de operações a aprovar, (...), em especial para os militares das Forças Armadas e à semelhança do que se vem passando, há largos anos, no âmbito da protecção civil" (Borges, 2013: 8), a definição dos cenários em que serão acionados oficiais de ligação, de centros de operações conjuntos, de regras de empenhamento e de protocolos de procedimento para situações-padrão.

Farinha (2013: 31) considera que em operações policiais "de natureza reservada, cirúrgica e limitada, realizadas no seio da sociedade (...), que pugnam pelo respeito dos direitos, liberdades e garantias em detrimento do objetivo, que visam, no limite, a neutralização e não a eliminação do adversário, podendo fazer uso de meios de exceção, que ultrapassam os normalmente utilizados, estão sujeitas a um elevado escrutínio social e legal e a uma apertada supervisão interna, podendo ser objeto de responsabilização individual". Neste sentido importa ter presente que mesmo em cenários onde a utilização das Forças Armadas possa ser crucial em apoio às Forças de Segurança, fruto de uma ameaça extrema, tais devem, sempre, estar subjacentes às regras do Estado de Direito Democrático e atuando aquelas sob a direção e controlo das Forças de Segurança e do Poder Judicial (Maurício, 2016: 53).

Conclusões

O grande desafio para os Estados de direito consiste em não se afastarem dos princípios por que se regem as nossas democracias. O respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos não deve ser colocado em causa, fruto de estratégias mais musculadas para combater a ameaça terrorista, pois o objetivo do terrorismo consiste precisamente na destruição do nosso modelo de sociedade. O medo leva a preferir um Estado securitário, o qual pode sedimentar práticas que restringem direitos, podendo levar anos a reinstaurar um Estado de garantias.

O desenvolvimento e a segurança estão intimamente relacionados. Não é por acaso, que a maioria dos Estados em situação de falência tem grandes debilidades nos setores da segurança, defesa e justiça.

É também nesses territórios que se estabelecem e prosperam organizações criminosas e terroristas, aproveitando-se da vulnerabilidade das Forças de Segurança, dos Tribunais e das Forças Armadas. É nessas regiões que as máfias e os tráficos das mais diversas naturezas – de pessoas, de armas, de droga, de pedras preciosas, de animais em vias de extinção – se desenvolvem livremente, fomentando a violência, o medo, a corrupção (incluindo dos funcionários do Estado) e minando a economia e a estabilidade social.

A natureza das ameaças e riscos, a imprevisibilidade, as consequências cada vez mais destrutivas e a utilização de tecnologias que poderão rapidamente afetar um mundo em rede, dever-nos-á levar a empreender uma reflexão profunda. O Sistema de Segurança Interna é uma das áreas que merecerá uma maior atenção.

O aprofundamento da cooperação e coordenação entre as Forças Armadas, Forças e Serviços de Segurança, magistratura, serviços de informações, proteção civil e emergência médica é essencial, pelo que é premente o desenvolvimento de uma doutrina de atuação conjunta. Deverá, por outro lado, verificar-se uma ainda maior ligação das Forças de Segurança com a Academia e com os centros de investigação.

Os diversos atores não deram ainda passos no sentido de se definirem os termos e condições da colaboração entre as Forças e Serviços de Segurança e as Forças Armadas, como sucede, há vários anos, nos sistemas francês ou inglês" (Gomes, 2011: 106), quer nas missões de segurança interna (a exemplo do Plano *VIGIPIRATE* e na Operação *Sentinelle* em França)[95] quer nas de segurança externa, tantas vezes esquecidas. No entanto, não significa substituição, sobreposição, duplicação.

Tem-se sublinhado a premência de atuação das Forças Armadas na Segurança Interna, mas muito pouco se tem discutido sobre a necessidade de coordenação e integração de forças ou de peritos policiais em unidades militares ou a trabalhar em ligação com as unidades mi-

[95] Plano nacional de alerta francês, para graves ameaças à segurança interna, como atentados terroristas, foi criado em 1978 pelo então Presidente Giscard d'Estaing, tendo sido sucessivamente atualizado em função da avaliação da ameaça e do risco. A Operação Sentinelle consiste numa operação militar que congregou 10.000 soldados e 4.700 polícias e *gendarmes* em França, depois dos ataques terroristas em Janeiro de 2015, com o objetivo de proteger pontos sensíveis. Esta operação foi reforçada após os atentados de novembro de 2015 em Paris, fazendo parte integrante do estado de emergência decretado pelo Presidente Francês, num contexto de forte ameaça terrorista.

litares, em missões internacionais de gestão militar, de gestão civil ou em missões humanitárias e de paz. Seria extremamente útil a existência de peritos forenses que efetuassem a recolha de vestígios em cenários de crime nas áreas de conflito, de investigadores criminais, de analistas de informações criminais ou policiais, de unidades especializadas na manutenção e reposição da ordem pública.

Neste sentido, sublinhamos, uma vez mais, a relevância da dimensão externa da segurança interna para a prevenção e repressão do terrorismo e da criminalidade organizada transnacional, parecendo-nos que o debate em relação à cooperação internacional das polícias e da justiça deve ser trazido para o mesmo plano que a reflexão sobre as Forças Armadas na Segurança Interna.

Os ataques terroristas que visam destruição massiva, imposição de ideias e de condições pela violência e mediatismo, preconizam uma resposta coordenada, racional, que combine inteligência com pragmatismo. Sendo o nosso país parco em recursos, será fundamental rentabilizar, racionalizar, reorganiza e otimizar.

É urgente desenvolver uma doutrina comum, de forma a aproximar linguagens e metodologias de atuação, apostar na interoperabilidade e "uso comum" de meios operacionais, investir na formação e nos centros de operações conjuntos.

O emprego de meios militares em situação de Segurança Interna não deverá tornar-se sistemático ou rotineiro, mas sim excecional, delimitado no espaço e no tempo, subsidiário ao emprego das Forças de Segurança, sob o controlo destas e sujeito às regras democráticas de responsabilização e escrutínio direto e indireto das autoridades judiciais, da hierarquia das respetivas organizações, de órgãos de inspeção com competências próprias, da comunicação social e dos cidadãos.

Para responder aos desafios atuais é, contudo, premente combater corporativismos, estereótipos e ruídos geradores de entropias, que poderão provocar a falência do Estado de direito e do Direito Internacional.

Bibliografia

Bauman, Zygmunt (2010). *A Sociedade Sitiada*. Lisboa: Instituto Piaget.
Beck, Ulrich (2009). *World at Risk*. Cambridge: Polity Press.
Beck, Ulrich (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London, Sage Publications.

Bigo, Didier (2008). *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Pratices of Liberal Regimes after 9/11*. NY: Routledge.

Borges, João Vieira (2003). *As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades*, in Revista Militar N.º 2532 – Janeiro, pp 25 – 41.

Brandão, Ana Paula (2010). *A União Europeia e o Terrorismo Transnacional.* Coimbra: Edições Almedina.

Brandão, Ana Paula (2015). *O Nexo Interno-Externo na Narrativa Securitária da União Europeia*, in JANUS.NET, e-journal of International Relations, Vol. 6, n.º 1 (Maio--Outubro), pp. 1-20.

Buzan, Barry; Waever Ole; & De Wilde, Jaap (1998). *Security. A New Framework For Analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.

Campbell, D. & Campbell, H. (2010) *Soldiers as Police Officers/ Police Officers as Soldiers: Role Evolution and Revolution in the United States.* In Armed Forces & Society, 2(36), pp. 327-350. DOI:10.1177/0095327X09335945.

Comissão Europeia (2016). *Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas uma resposta da União Europeia*. Consultado em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018.

Easton, M. & Moelker, R. (2010). Police and Military: two world apart? Current Challanges in the process of Constabularisation of the Armed Forces and Militarisation of the Civilian Police. In: M. Easton, et al. edits. Blurring Military and Police Roles. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 11-31.

Elias, Luís (2015). *As Dimensões Securitárias na Contemporaneidade*. Lisboa: ISCPSI.

Elias, Luís (2013). *A Externalização da Segurança Interna. As Dimensões Global, Europeia e Lusófona*, in Relações Internacionais (RI), n.º 40, IPRI (UNL), Dezembro, pp. 9-29.

Elias, Luís (2012). *Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada*, *Working Paper #11,* Observatório Político, publicado em 15/5/2012, URL: www.observatoriopolitico.pt.

Farinha, Luís, 2013. www.iscpsi.pt. [Online] Disponível em: www.iscpsi.pt/Inicio/Documents/.../Luís_Peça_Farinha.pdf

Fernandes, José Pedro Teixeira (2009). *Teoria das Relações Internacionais. Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista*. Coimbra: Edições Almedina.

Gomes Paulo (2009). *Subsídios para a reforma do sistema de segurança interna. O caso português.* Trabalho Final do Curso de Defesa Nacional (2008/2009). Lisboa: IDN.

Guedes, Armando Marques & Elias, Luís (2010). *Controlos Remotos. As Dimensões Externas da Segurança Interna*. Lisboa: Edições Almedina.

Maurício, Jorge (2016). *Análise da «militarização» das forças policiais e da «policização» das forças armadas: dos países ocidentais ao caso nacional. Caminho natural?* . Trabalho Individual Final do Curso de Defesa Nacional. Ano Letivo 2014/2016. Lisboa, 11 de janeiro de 2016.

Sousa, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço de (2008). *O Direito Penal e a Defesa Nacional*. Coimbra: Edições Almedina.

Wolff, Sarah (2008). *Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges.* In *Cambridge Review of International Affairs*. n.º 21, pp. 253-271.

Legislação

Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013).
Constituição da República Portugues.
Decisão 2008/617 do Conselho da U.E. (Decisão Atlas).
Decisão 2002/956/JAI relativa à criação de uma Rede Europeia de Proteção de Personalidades Públicas
Decreto-Lei n.º 457/99 de 5 de novembro (Uso de armas de fogo na ação policial).
Deliberação do Conselho de Ministros n.º 140/2010 de 25 de março.
Lei de Combate ao Terrorismo (Lei n.º 52/2003 de 22 de agosto).
Lei n.º 25/2008 de 5 de junho (Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento ao Terrorismo).
Lei de Defesa Nacional (Lei n.º 31-A/2009).
Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008 de 27 de agosto).
Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto).
Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica 1-A/2009 de 7 de julho (LOBOFA).
NATO 2022 Strategic Concept, adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022
Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (P001472001).
Plano de Articulação Operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança.
Regime do Estado de Sítio e do Estado Emergência (Lei n.º 44/86, de 30 de setembro).
Resolução do Conselho da União Europeia (2002/348/JAI, de 25/04 alterada pela Resolução 2007/412/JAI) que determina a criação obrigatória de um ponto de contato permanente em cada Estado-membro para troca de informações policiais sobre futebol.
Resolução (2016/C 444/01) do Conselho da União Europeia, de 29 de novembro de 2016 relativa a um manual atualizado com recomendações para a cooperação policial internacional e medidas de prevenção e controlo da violência e dos distúrbios associados aos jogos de futebol com dimensão internacional em que pelo menos um Estado-membro se encontre envolvido («Manual de Futebol da UE»).

O IMPACTO DAS CIBERAMEAÇAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Introdução

A sociedade da informação contemporânea é caraterizada pelo uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação. Muitas das empresas atuais defendem a prevalência da rede, face à hierarquia formal, como o modo de organização e de obtenção de melhores oportunidades de mercado. Sustentam também o crescente uso do digital e da mediação de tecnologias que constituem a infraestrutura básica das organizações.

Na sociedade em rede, o poder e a falta dele são avaliados em função do acesso a redes e do controlo dos seus fluxos de recursos, informacionais ou financeiros (Castells, 1998). As redes são portas de acesso onde se sucedem oportunidades. Fora das redes, a sobrevivência é cada vez mais difícil.

O mundo contemporâneo é altamente conectado, opera em ritmo acelerado e em constante mudança. O facto de vivermos em plena revolução tecnológica e de o devir das nossas sociedades ser permanente tem provocado um enorme impacto na forma como as ameaças encaram este novo ambiente e também no modo como os Estados e as respetivas áreas de soberania (segurança interna, defesa, informações, justiça) se adaptam ao mundo cada vez mais reticular e desafiador dos paradigmas. A evolução das tecnologias de informação e comunicações conduziu ao primado de uma cultura mundial, contribuindo para a ocidentalização dos modelos políticos, económicos e sociais, tornando-os globais e universais (Ramonet, 1998). O sistema político atual torna-se assim "planetário, permanente, imediato e imaterial" (Ramonet, 1998: 67).

Nos últimos anos, as fronteiras físicas entre os Estados têm vindo a ser esboroadas pelo caráter transnacional das ameaças e riscos e os Es-

tados, face à crescente desterritorialização da segurança acelerada ainda mais pela rede global, cooperam internacionalmente, trocam e partilham informações, planeiam e executam operações conjuntas, criam redes de peritos, por forma a prevenirem e combaterem os fenómenos que mais afetam a segurança coletiva. Fernandes considera que "a *internet* é uma das grandes forças equalizadoras do mundo. Sendo uma das principais forças motrizes da globalização e do progresso das comunicações, ela fornece meios inigualáveis de intercâmbio cultural, informativo e de ideias. Ela criou um nível antes inimaginável de interligação que beneficia o mundo dos negócios, governos e cidadãos. Contudo, da mesma forma que a *internet* proporciona acesso à mesma informação a pessoas que vivem em circunstâncias totalmente diferentes, atua também como um equalizador entre governos e atores não-estatais" (Fernandes, 2014: 11).

A *internet* e as redes digitais em geral constituem-se também como um novo ambiente para a criminalidade organizada, para o recrutamento e para a radicalização para o terrorismo e para a subversão e ativismo político com as mais diversas causas e conotações ideológicas. Verifica-se uma desterritorialização das ameaças e riscos, fazendo do mundo virtual, uma nova dimensão para a expansão das atividades ilícitas e para a ação das Forças e Serviços de Segurança. A *internet* "enquadra-se perfeitamente na conceção anárquica do sistema internacional, pois o ciberespaço tornou-se um novo campo de batalha internacional" (Fernandes, 2014: 12).

No mundo cibernético, os conceitos técnicos são desenvolvidos e utilizados por peritos num circulo relativamente fechado. Os analistas têm de dominar estes conceitos, tal como o jargão técnico e ser capazes de comunicar ideias complexas e propostas de solução às hierarquias policiais e ao poder político, com vista à tomada de decisão informada e adequada.

Neste sentido, refletiremos sobre as noções de ciberespaço, de cibersegurança, de ciberameaças e, em concreto, de cibercriminalidade, acerca dos desafios que se colocam aos Estados, instituições e sociedade civil para fazer face aos fenómenos decorrentes de um sistema económico-financeiro, sociopolítico, cultural cada vez mais interconetado e gerador de incertezas.

1. Conceitos de ciberespaço, de cibersegurança, de ciberameaças e de cibercriminalidade

As palavras ciberespaço, cibersegurança, ciberameaças e cibercriminalidade entraram de forma definitiva no léxico quotidiano, no meio académico e nos textos jurídicos, pelo que, sem intenção de apresentar definições incontestáveis e definitivas, propomo-nos contextualizar cada um destes conceitos de forma sumária.

1.1. Ciberespaço

O ciberespaço não encontra um significado ou definição objetiva e universalmente aceite. De acordo com o dicionário Priberam de língua portuguesa, trata-se do "espaço ou conjunto das comunidades de redes de comunicação entre computadores, nomeadamente a internet"[96].

Gibson foi dos primeiros autores a utilizar o termo ciberespaço na década de 80 do século XX, numa perspetiva sobretudo romântica, considerando-o "uma alucinação consensual experimentada diariamente por biliões de operadores legítimos, em todas as nações, por crianças a quem são ensinados conceitos de matemática... Uma representação gráfica de dados extraídos dos bancos de dados de cada computador no sistema humano. Complexidade impensável. Linhas de luz no espaço da mente, grupos e constelações de dados" (Gibson, 1984: 22).

Kuehl sustenta que o ciberespaço "é um domínio operacional que se carateriza pela utilização da eletrónica e do espectro eletromagnético para criar, guardar, modificar trocar e explorar informação através de sistemas baseados em tecnologia de comunicação de informação interligados e as suas infraestruturas associadas" (Kuehl, 2009: 24-42).

Outra definição de ciberespaço poderá ser "a rede global de infraestruturas de tecnologias de informação interligadas entre si, especialmente as redes de telecomunicações e os sistemas de processamento dos computadores" (Fernandes, 2012: 55).

O ciberespaço pode ainda ser apresentado como "um ambiente em si mesmo, onde se deve ter em linha de conta tanto a sua componente

[96] in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008- 2013, https://www.priberam.pt/dlpo/ciberespa%C3%A7o (consultado em 14 de outubro de 2021).

tecnológica, isto é, as vulnerabilidades inerentes ao seu emprego e ameaças que possam afetá-lo, como os fatores humanos, uma vez que são estes que caraterizam os utilizadores deste ambiente" (IDN, 2013: 9-10). Para Natário consiste "no mundo virtual que os utilizadores da Internet visitam quando estão *online*, acedendo aos mais diversos conteúdos, jogando ou utilizando os variadíssimos serviços interativos que a rede mundial de computadores disponibiliza. (...) Mas é fundamental distinguir o ciberespaço da infraestrutura física das redes de comunicação, pois existe uma generalizada confusão conceptual. As telecomunicações e a informática, a chamada telemática, limitam-se a permitir a comunicação à distância, enquanto o ciberespaço é um ambiente virtual que se serve destes meios de comunicação para o estabelecimento de relações virtuais" (Natário, 2013).

O ciberespaço é, assim, um ambiente virtual ao nível global utilizado para os mais diversos efeitos: para lazer; para a troca e partilha de conhecimento no meio académico e científico ou técnico; para a realização de negócios; para a difusão de ideias e de conceções políticas, sociais, económicas, culturais; para a comunicação entre pessoas, empresas, instituições e Governos; mas também para a prática de uma vasta panóplia de crimes; para a disseminação de ideologias radicais que questionam e combatem os sistemas políticos, económicos e sociais vigentes; para radicalização e recrutamento para o terrorismo; entre muitas outras práticas que questionam a soberania dos Estados e colocam em risco a segurança das comunidades e dos cidadãos.

De acordo com a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023, aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019 de 23 de maio, o ciberespaço consiste no ambiente complexo, de valores e interesses, materializado numa área de responsabilidade coletiva, que resulta da interação entre pessoas, redes e sistemas de informação.

Em suma, ciberespaço está ligado às ideias de:

– globalização, na medida em que o seu desenvolvimento foi simultaneamente uma consequência e uma causa importante para expansão da globalização. A comunicação e o acesso a conteúdos de informação à escala mundial permitiram que pessoas ou grupos de diferentes culturas, origens sociais e económicas, de áreas geográficas diversas, interagissem, se conhecessem e mantivessem contacto permanente *online*, trocando e partilhan-

do informação, fazendo negócios, criando laços de amizade, situação que nunca tinha sido possível até hoje na história da Humanidade;

– criação de um universo virtual paralelo ao mundo físico, ou seja, o surgimento e expansão de uma nova realidade onde se operacionalizam fluxos infinitos de informação, embora a distribuição geográfica dos utilizadores da internet seja muito desigual, em função das disparidades socio-económicas entre os diversos Estados, do desenvolvimento das infraestruturas, das taxas de penetração tecnológica ou do de nível de educação.
– libertarismo, ou seja, a conceção utópica que considera a *internet* um espaço que não tem fronteiras, que não está condicionado pelos limites impostos pela soberania e domínio dos governos nacionais e onde os cidadãos têm toda a liberdade de expressar as suas opiniões, contactar entre si e estabelecer relações, concretizando assim a sua emancipação do domínio e regulação dos Estados e das suas instituições. A primeira corrente teórica a tratar do "controlo" do ciberespaço tem como expoente Barlow, norte-americano, poeta, escritor e ativista da *internet*. As ideias de Barlow prosperaram nos primórdios da expansão comercial da internet, em 1996 e o sentimento de liberdade era a expressão maior da *web*. A visão era a de que as leis do mundo real não teriam validade sobre o ciberespaço, pois este seria "um mundo à parte, mundo esse alheio e indiferente ao direito tradicional". Esta corrente teórica ganhou impulso maior quando Barlow publicou em 1996 a "*Declaration of independence of cyberspace*" (Declaração de independência do ciberespaço), em contraponto às medidas jurídicas adotadas pelo Governo dos EUA com o "*Communications Decency Act"*, continuando ainda a inspirar os *hacktivistas* e as conceções mais contestárias em relação ao estatocentrismo, bem como quanto ao controlo e regulação da rede;
– desenvolvimento e de impacto da tecnologia nas sociedades hodiernas, na medida em que a rede global e a inovação exponencial na área das tecnologias tem transmutado a nossa sociedade, a economia de mercado, as relações sociais, a interação dos Estados com os cidadãos e *vice-versa*, sendo hoje impensável conceber o mundo sem *internet*, sem plataformas de comuni-

cação e de disseminação da informação de forma instantânea e imediata[97].

Segundo o site *Internet World Stats* de 2022[98], a Ásia tem 54,9% dos utilizadores da *internet* no mundo, África 17,6%, a Europa 10,6%, a América Latina e Caraíbas 8,4%, América do Norte 4,7%, o Médio Oriente 3,4% e a Oceânia 0,5%. A taxa de penetração da internet na população é a seguinte: América do Norte 93,4%, Europa 89,2%, América Latina e Caraíbas 80,5%, Médio Oriente 77,1%, Oceânia 70,1%, Ásia 67,0% e África 43,2%. A média da taxa de penetração da internet em todo o mundo é de 67,9% (cerca de 5 biliões e 385 milhões de utilizadores em todo o globo). Os seis países com mais utilizadores são: 1.º China, 2.º Índia, 3.º Estados Unidos, 4.º Indonésia, 5.º Brasil e 6.º Nigéria.

1.2. Cibersegurança

A cibersegurança pode ser definida como o sistema e processo de vigilância do ciberespaço para identificar os incidentes, as ameaças e as vulnerabilidades da rede digital assim como para assegurar uma proteção e reação eficiente às atividades das organizações criminosas transnacionais nas suas diversas formas, à radicalização e recrutamento para o terrorismo, ao ativismo político radical e subversivo, as quais procuram destruir os fundamentos do Estado de direito e pôr em causa a segurança das comunidades e dos cidadãos. Segundo Ralo, "na cibersegurança incluem-se as atividades de monitorização, prevenção e

[97] De acordo com o preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015 de 12 de junho que aprova a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço, "as tecnologias são, no entanto, vulneráveis, criando riscos sociais e materiais. Se, por um lado, trazem claros benefícios à sociedade, por outro lado, vêm aumentar, de forma significativa, os riscos decorrentes da sua dependência e da quantidade de informação armazenada e em circulação, expondo o Estado, as empresas e os cidadãos. O ciberespaço transpõe a vida real para um mundo virtual, com características únicas que impõem novas formas de interação e de relacionamento". Disponível em https://www.cncs.gov.pt/content/files/rcm_36-2015.pdf. Consultado em 14 de outubro de 2017.

[98] Disponível em: http://www.internetworldstats.com/stats.htm. Consultado em 19 de julho de 2022.

resposta às ameaças que ponham em risco o espaço de liberdade individual/coletiva e de prosperidade que ele constitui e cuja responsabilidade de policiamento deve caber às Forças de Segurança e aos Serviços de Informações. A diferença entre a ciberdefesa e a cibersegurança é, por vezes, muito ténue e, devido à natureza de algumas ameaças, acabam por se sobrepor numa larga percentagem" (Ralo, 2013).

Conforme previsto na Estratégia da UE para a Cibersegurança de 16 de dezembro de 2020[99], a cibersegurança é parte integrante da segurança dos europeus. Quer se trate de dispositivos interligados entre si, de redes elétricas, de bancos, de aeronaves, da administração pública, dos hospitais e dos cidadãos têm de ter a garantia de estar protegidos contra ameaças cibernéticas. A economia, a democracia e a sociedade da UE dependem mais do que nunca de sistemas seguros e fiáveis, ferramentas digitais e conectividade. A cibersegurança é, portanto, essencial para construir um ambiente resiliente em áreas como as redes de transporte, a energia, a saúde, as telecomunicações, as finanças, a segurança, a justiça e o funcionamento do sistema democrático. As interdependências intersetoriais são muito fortes, na medida em que as redes e os sistemas de informação dependem do fornecimento constante de eletricidade para funcionar. Os dispositivos conectados já superam o número de pessoas no planeta e o seu número deve subir para 25 bilhões até 2025.

Segundo a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023, aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019 de 23 de maio, a cibersegurança consiste no conjunto de medidas e ações de prevenção, monitorização, deteção, reação, análise e correção que visam manter o estado de segurança desejado e garantir a confidencialidade, integridade, disponibilidade e não repúdio da informação, das redes e sistemas de informação no ciberespaço, e das pessoas que nele interagem.

A Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023 alicerça-se nos seguintes princípios:

- Princípio da subsidiariedade: grande parte das infraestruturas tecnológicas que compõem o ciberespaço é detida por entidades do setor privado, cabendo a estas a responsabilidade primária

[99] Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Estratégia da União Europeia para a Cibersegurança na década digital. Bruxelas, 16.12.2020 JOIN (2020) 18 final.

pela sua proteção. Esta responsabilidade inicia -se no próprio indivíduo, pela forma responsável como utiliza o ciberespaço, e termina no Estado, enquanto garante da soberania e dos princípios constitucionais.

- Princípio da complementaridade: a segurança do ciberespaço é uma responsabilidade partilhada entre os diferentes atores, sejam eles públicos ou privados, coletivos ou individuais. Uma abordagem inclusiva, alargada e integradora da segurança do ciberespaço exige diferentes responsabilidades e capacidades, para benefício do interesse comum. A interdependência das infraestruturas tecnológicas, e a consequente probabilidade de propagação dos impactos resultantes de incidentes, requer uma atuação complementar e confiável, assente na consciência do dever de cooperação reforçado entre as estruturas e entidades nacionais, atentas às referidas dependências por forma a maximizar a proteção e a resiliência digital.
- Princípio da proporcionalidade: a segurança do ciberespaço resulta também de um exercício complexo, verificável e contínuo, de avaliação dos riscos associados ao ecossistema digital. Em consequência, a adequação e a alocação de recursos deve ser proporcional aos riscos identificados.

1.3. Ciberdefesa

De acordo com a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023, a ciberdefesa consiste na atividade que visa assegurar a defesa nacional no, ou através do, ciberespaço.

O conceito de ciberguerra, de acordo com John Arquilla e David Ronfeldt, "refere-se a conduzir e preparar para conduzir, operações militares de acordo com os princípios da informação. Significa interromper, se não mesmo destruir, os sistemas de informação e comunicação, definidos de forma ampla, de modo a incluir até a cultura militar, nos quais um adversário se apoia para se "conhecer" a si próprio: quem é, onde está, o que se pode fazer quando, porque está a lutar, que ameaças contrariar primeiro. Significa tentar saber tudo sobre o adversário, enquanto que se evita que este saiba muito sobre nós próprios. Significa modificar a "balança de informação e conhecimento" a nosso favor, especialmente

se a balança de forças não é favorável. Significa usar conhecimento, pelo menos, capital e trabalho terão de ser gastos" (Arquilla & Ronfeldt, 1993: 30). Esta forma de guerra pode envolver diversas tecnologias – "nomeadamente para C3I (Communications, Command, Control and Intelligence); recolha de informação, posicionamento e identificação de amigos ou inimigos; e sistemas de armas 'inteligentes' (...). Pode também envolver interferência eletrónica, falseamento, sobrecarga e intrusão nos circuitos de informação e comunicação de um adversário. (...) poderá também implicar o desenvolvimento de novas doutrinas sobre o tipo de forças necessárias, onde e como deslocá-las, e saber o quê e como atacar no lado do inimigo. Como e onde posicionar determinados tipos de computadores e sensores relacionados, redes, bases de dados (...). A ciberguerra pode também ter implicações para a integração dos aspetos políticos e psicológicos com os aspetos militares de fazer a guerra" (Arquilla & Ronfeldt, 1993: 31).

1.4. Ciberameaças

As ciberameaças são aquelas que exercem a sua atividade e se difundem na rede fruto da utilização massiva das tecnologias de informação, podendo afetar infraestruturas críticas, o equilíbrio funcional da sociedade – sistemas informáticos dos Governos, das empresas, dos cidadãos em geral -, assim como os sistemas políticos e financeiros internacionais.

Podemos salientar como ciberameaças mais relevantes na atualidade as seguintes: o ciberterrorismo, a ciberespionagem, a cibercriminalidade, o *hacking* e o *hacktivismo*.

O ciberterrorismo consiste no uso das tecnologias de informação para difundir propaganda acerca de uma ou de várias organizações terroristas e da sua atividade, para a disseminação de ideologia radical promovendo o terror e o medo e contestando o modelo de sociedade vigente, para o recrutamento de novos membros e para o financiamento de terrorismo. Pode igualmente executar ataques informáticos com grande impacto nos sistemas e redes de computadores e infraestruturas críticas, bem como outras atividades de sabotagem, de pirataria e de utilização dos sistemas informáticos para provocar prejuízos, perturbar, parar ou destruir a atividade de alvos determinados ou indiscriminados. O FBI

considera que o ciberterrorismo "compreende ataques premeditados e politicamente motivados contra a informação, sistemas informáticos, programas de computador e dados informáticos que possa resultar em violência contra alvos não combatentes, levado a cabo por grupos subnacionais ou grupos clandestinos" (FBI, 2012).

A ciberespionagem é caraterizada pela exploração de vulnerabilidades encontradas em redes informáticas e em *sites* para ter acesso a informação sensível e classificada. Pode ser perpetrada por Estados, empresas rivais ou indivíduos que procuram adquirir conhecimentos e recolher informações, que lhe podem conceder uma vantagem estratégica e competitiva sobre terceiros ou ainda para benefícios financeiros provenientes da venda de informação subtraída. Atualmente, existem diversos relatórios de informações que referem o recrutamento de *hackers* por parte de serviços de inteligência de potências internacionais, com vista à espionagem em países rivais, nomeadamente em setores estratégicos nas áreas da segurança e defesa, energia, banca, finanças, tecnologia de ponta, farmacêuticas, entre outros.

O dicionário Priberam da língua portuguesa considera a ciberciminalidade como "a criminalidade relacionada com o universo cibernético e as redes de comunicação entre computadores"[100]. Pode ser também definida como toda e qualquer prática criminosa que tenha associada à sua realização, ou como meio, um aspeto cibernético ou a utilização de computadores.

De acordo com a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023 por cibercrime entendem-se os factos correspondentes a crimes previstos na Lei do Cibercrime e ainda a outros ilícitos penais praticados com recurso a meios tecnológicos, nos quais estes meios sejam essenciais à prática do crime em causa.

Chawki refere que o cibercrime pode ser entendido "como qualquer ação ilegal associada com a interligação de sistemas de computadores e redes de telecomunicações, onde a ausência de tal interligação impede a prática ilícita desta ação" (Chawki, 2006). Noutra perspetiva, "crimes informáticos, crimes relacionados com a informática, crimes relacionados com a alta tecnologia e ciberciminalidade partilham o mesmo significado, na medida em que usam redes de informação e de comunicações

[100] Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2008-2013. Disponível em: https://www.priberam.pt/dlpo/cibercriminalidade. Consultado em 15 de outubro de 2021.

que não têm quaisquer limitações em termos físicos ou geográficos e decorrem da circulação de dados intangíveis e voláteis" (Kierkgaard, 2007: 432-433). A cibercriminalidade é caraterizada pela transnacionalidade, anonimato, tecnologia, organização e impacto (Natário, 2013).

O *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)* classifica os crimes informáticos como crimes dependentes do âmbito cibernético, necessitando de uma infraestrutura tecnológica, sendo caraterizados pela criação, disseminação e difusão de *malware*, *ransomware*, ataques a infraestruturas críticas nacionais e inativando um sítio na *internet*, sobrecarregando-o com dados (um ataque DDoS); crimes possibilitados pela ambiente cibernético, os quais podem ocorrer quando os computadores ou outros dispositivos estão desligados da rede ou quando dependentes da infraestrutura tecnológica, incluindo fraudes *online*, tráfico de drogas e branqueamento de capitais; a exploração e o abuso sexual de crianças, o abuso na rede livre, fóruns na *darknet* e a extorsão[101].

A cibercriminalidade não necessita de uma proximidade física entre a vítima e o agressor/criminoso. As restrições territoriais são irrelevantes no ciberespaço, isto é, os cibercrimes são transnacionais, podem ultrapassar as fronteiras de mais de um Estado, não estão confinados por fronteiras nacionais, o que implica que, para um criminoso na rede, seja tão fácil atacar um alvo em territórios longínquos, como vitimar um vizinho.

O anonimato concretiza-se através da utilização da tecnologia pelos criminosos para alcançarem níveis de dissimulação sem paralelo no mundo real, assumindo uma multiplicidade de identidades falsas ou fazendo-se passar por cidadãos inocentes, dificultando assim a tarefa das autoridades.

A tecnologia – *internet*, redes de computadores ou de telecomunicações – é usada como meio ou como fim para o cometimento de crimes. Possibilita aos criminosos utilizarem a automação, usurparem identidades, praticarem fraudes com cartões de crédito e utilizarem esquemas de cifragem para dificultar o trabalho das autoridades, camuflando eficazmente muitas das comunicações criminosas.

As organizações de cibercriminalidade recrutam jovens universitários, engenheiros informáticos e outros peritos em sistemas de informação, procuram como alvo as instituições financeiras, estabelecem

[101] Disponível em: https://unodc.org/unodc/em/cybercrime/global-programme-cybercrime.html. Consultado em 19 de outubro de 2021.

alianças com organizações criminosas de tráfico de droga, tráfico de armas, tráfico de seres humanos, ou transformam-se em organizações que exploram a criminalidade sexual, a pedofilia, as burlas e os tráficos de diversa ordem, visando sobretudo o lucro.

A cibercriminalidade incide sobre as pessoas, a propriedade, as organizações e sobre os Estados. Todavia, não é fácil de definir o verdadeiro impacto da cibercriminalidade. A ausência de estatísticas válidas relativas ao impacto financeiro causado pela cibercriminalidade e a persistente confusão acerca da tipificação exata destes incidentes são os maiores obstáculos à existência de uma métrica rigorosa que permita avaliar a verdadeira dimensão e intensidade do cibercrime. Alguns dos fatores apontados para as cifras negras ou baixa taxa de denúncia às autoridades policiais e judiciárias dos crimes cibernéticos reportam-se à relutância que as organizações e empresas têm em reportar a ocorrência de intrusões nos seus sistemas, o medo do que isso possa trazer à sua imagem pública e à sua posição no mercado concorrencial e mesmo as reticências dos cidadãos em reportarem as fraudes ou outros ilícitos de que são vítimas. A soma destes items contribui para que as estimativas de ocorrências criminais sejam inferiores à realidade.

Deste modo, "faz sentido que as Forças de Segurança sejam responsáveis por coordenar a resposta do Estado às atividades relacionadas com o cibercrime e o *hacktivismo*, que os Serviços de Informação da República atuem em casos de ciberespionagem e ciberterrorismo e que as Forças Armadas tenham de intervir para fazer face a ações de ciberguerra" (Nunes, 2012: 115).

Os termos *hack* e *hacking* referem-se à reconfiguração ou reprogramação de um sistema de função de forma não autorizada pelo proprietário, administrador ou *designer*. Os vocábulos têm vários significados relacionados com a tecnologia e as ciências de computação: podem-se referir a uma correção ou melhoria rápida e inteligente de um problema num programa de computador ou podem significar uma solução deficiente (embora relativamente rápida) para um problema informático como um "remendo". Os termos "*hack*" e "*hacking*" são também usados para se referirem a uma modificação de um programa ou dispositivo para dar ao utilizador o acesso a recursos não disponíveis anteriormente, como adaptações de acessibilidade[102].

[102] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Hacker. Consultado em 14 de outubro de 2021.

É comum o uso da palavra *hacker* fora do contexto eletrónico/computacional, sendo utilizada para definir não somente as pessoas ligadas à informática, mas também os especialistas que praticam o *hacking* em diversas áreas. Assim, segundo alguns autores, *hackers* são pessoas que utilizam os seus conhecimentos de forma legal. Criam programas como *Paint.Net, Photoshop, Microsoft Office*. Os *hackers* foram os peritos informáticos que criaram a *internet*, desenvolveram o sistema operacional *Unix* e o que ele é hoje, mantêm a *Usenet*, fazem a *World Wide Web* funcionar e mantêm a cultura de desenvolvimento livre conhecida atualmente.

Embora a nomenclatura esteja evoluir rapidamente em função das evolução tecnológica, existem diversos tipos de *hackers*: os *white hat* (chapéu branco) que utilizam os seus conhecimentos com o principal interesse em segurança, isto é, procuram a exploração e deteção de erros e de conceitos, em cumprimento da lei; os *gray hat* (chapéu cinzento) utilizam os seus conhecimentos de certa forma parecidos com os *white hat*, mas, por vezes, usam-nos para fins menos nobres, isto é, quebram as leis; os *black hat* (chapéu preto) são considerados como o "lado negro de um *hacker* ou "*hacker* do lado negro", isto é, *hackers* criminosos, que quebram as leis, abusam dos seus limites; os *newbie* (novatos) são pessoas novas na área, que ainda não têm grandes competências, mas podem ter bons conhecimentos; os *lammer* são pessoas arrogantes que pensam que sabem quando, no entanto, não têm grandes conhecimentos[103].

A diferença entre um *hacker* e um *cracker* é basicamente de ordem ideológica. O *cracker* é uma espécie de *hacker* com disposição para provocar um dano, subtrair informações, invadir um computador, desfigurar a página principal de uma instituição ou até mesmo prestar serviços ao crime organizado. Os grupos de *crackers* são os potenciais sujeitos ativos de inúmeras atividades delituosas que são viabilizadas através da *internet*, daí o risco de cooptação pelo crime organizado (Neto, 2009: 83). Os *crackers* são indivíduos ou grupos que utilizam os seus conhecimentos de forma ilegal, muitas vezes, sem grandes qualificações ou competências em programação e sem ética, criminosos que quebram a segurança de sistemas, agindo ilegalmente e fora da ética *hacker*. A título

[103] Disponível em http://safe-tech.blogspot.pt/p/definicao-geral-de-hacking.html. Consultado em 15 de outubro de 2021.

meramente exemplificativo, criam programas para copiar ilegalmente *softwares*, criam *cheats* (batota) para copiar palavras-passe, entre outras.

O *hacktivismo* é um termo controverso e de difícil definição, na medida em que engloba diversos tipos de organizações, de ideologias e formas de ação direta digital. Alguns argumentam que esta palavra é usada para descrever como a ação direta eletrónica pode trabalhar para a mudança social através da combinação de habilidades de programação de computadores, aliada ao pensamento crítico. Outros autores usam este vocábulo como sinónimo de um ato ou estratégia maliciosa e atos destrutivos que comprometem a segurança dos computadores na *internet* [104].

O *hacktivismo* é a ação conduzida por indivíduos ou grupos que utilizam meios informáticos e veem a internet como um veículo para promover e catalisar as suas causas e disseminar a sua mensagem. A ideologia defendida pode ter motivações distintas, desde políticas a religiosas, mas o objetivo final é comum: chamar a atenção da opinião pública para determinado assunto.

O desenvolvimento da tecnologia levou os grupos que formam a sociedade a adaptarem-se a uma nova maneira de divulgar, protestar e aliar-se. Segundo Mathews (1997: 51 -52), a revolução das telecomunicações, com o advento da *internet*, trouxe uma tecnologia barata e de fácil acesso que ajudou a colocar em crise o monopólio da informação, que estava nas mãos dos Governos, além de facilitar a interação por deixar o espaço aberto para a expressão das pessoas na rede, já que a democracia e a descentralização são colocadas em lugar de destaque, enquanto a hierarquia e a burocracia são desvalorizadas. O que começou com o uso de e-*mails*, desenvolveuse para a divulgação através de *sites*, com a simplificação do processo de postagem de mensagens e montagem de páginas na *internet*, e chegou às redes sociais e *sites* onde é possível alcançar um número quase infinito de indivíduos através da partilha de mensagens que podem ser divulgadas por conhecidos e desconhecidos, bastando apenas haver alguma ligação, seja por participar do mesmo grupo de interesses, seja por haver algum nível de amizade (Furtado, 2013: 19).

De acordo com alguns autores, "o *Twitter* merece um lugar de destaque nas redes sociais, "amplificado pela utilização de telemóveis, au-

[104] Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Hacktivismo. Consultado em 15 de outubro de 2021.

mentando significativamente a influência dos 'movimentos politicamente motivados' em dois aspetos: exploração da democratização de acesso à *internet,* já que não é preciso ter um *site* para divulgar os seus ideais, muito menos dominar a tecnologia para fazê-lo e ainda pela velocidade de atualização dos *posts* ou mensagens (...). Hoje, com o *Twitter*, numa questão de segundos é possível postar uma mensagem que poderá ser lida por milhões de pessoas (...) O acesso às redes sociais, a capilaridade (alcance global e local dessa rede e a velocidade com que é possível trocar mensagens nessas plataformas digitais, tornam-nas muito eficientes e atraentes para o ciberativismo" (Utsonomiya & Reis, 2011: 7),

O *hacktivismo* pode assumir assim diversas facetas. Uma faceta tecno-libertária assente na ideia de que a "internet pode contribuir para criar uma nova era de 'transparência' na política (...). Parece ter sido essa a convicção/missão de Julian Assange, o carismático fundador do *site* Wikileaks" (Fernandes, 2014: 57) e ainda uma faceta corporizada pelos "radicais anticapitalistas, a comunidade de ativistas do ambiente, dos direitos humanos e dos revolucionários políticos, designados nos anos 60, como contracultura" (Leigh & Harding, 2011: 56). Os grupos *hacktivistas Anonymous* e os *LulzSec*, por exemplo, contestam o que "percecionam como um abuso de poder dos governos e das empresas e promover a transparência na política e nos negócios" (Benkler, 2012).

O *hacktivismo* engloba diversos grupos e organizações que defendem os direitos humanos, a transparência política, a descentralização da informação, a cultura de partilha, o livre acesso à informação, a liberdade de expressão, o uso e desenvolvimento de programas e sistemas em código aberto, licenças livres. Por vezes, algumas organizações *hacktivistas* aproximam-se do ciberterrorismo ou da cibercriminalidade, na medida em que causam danos nos sistemas informáticos e equipamentos, espalham vírus e penetram em redes de instituições e empresas, com o objetivo de subtrair informação classificada e dados pessoais bem como difundem ideias contestando o nosso modelo de sociedade e fazendo, em alguns casos, a apologia de alteração do seu sistema social e político através da ação direta. As principais missões das organizações *hacktivistas* consistem na criação de *sites* ou sistemas com objetivos políticos, no desenvolvimento de programas em código aberto, no espelhamento de sites, na substração de documentos dos Governos ou de instituições públicas e privadas, e na difusão da cultura *hacker* e da ação direta di-

gital. Desenvolvem também técnicas mais avançadas como *spoofing*[105], *email-bombing*[106] e uso de DoS[107].

Por isso, a narrativa e evocação de princípios como a liberdade de expressão, o livre acesso a informação, a privacidade individual e a transparência política, confundem-se com práticas tipificadas como crimes pela lei penal, nem sempre sendo fácil distinguir quais os verdadeiros propósitos de algumas organizações ou indivíduos que se autodesignam *hacktivistas*, constituindo-se como ameaças transnacionais com um potencial avassalador de desestabilização da economia global e da segurança internacional.

2. Cooperação internacional para fazer face às ciberameaças

Debruçamo-nos sucintamente sobre o papel da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização do Tratado Atlântico Norte na prevenção das ciberameaças.

2.1. Organização das Nações Unidas

Os objetivos da ONU estão definidos na Constituição e Convenção da União Internacional de Comunicações (UIT). A Constituição contém as disposições gerais em matéria de obrigações, os direitos dos Estados no que diz respeito às telecomunicações (por exemplo: as melhores práticas que devem ser aplicadas em relação à manutenção das linhas de comunicação) e as obrigações dos Estados da proteção e manutenção dos seus meios de telecomunicações, aplicando-se estes à *internet*.

---

[105] É a técnica de se fazer passar por outro computador da rede para conseguir acesso a um sistema. Há muitas variantes de *spoofing* de IP. Para executá-lo, o invasor usa um programa que altera o cabeçalho dos pacotes IP de modo que pareçam estar a chegar a outra máquina.

[106] É a técnica de encher um computador com mensagens eletrónicas (geralmente servidores de e-mail). Em geral, o *cracker* usa um *script* (programa) para gerar um fluxo contínuo de mensagem e engarrafar a caixa postal de alguém. A sobrecarga tende a provocar negação de serviço no servidor de e-mail, deixando-o inacessível.

[107] *Denial of Service* (DoS) Neste tipo de ataque não há subtração de informação, mas inúmeras requisições que sobrecarregam o tráfego de uma rede, fazendo com que um servidor e seus serviços fiquem "fora do ar".

Em 2007 a UIT lançou a *Global Security Agenda*, ao nível de cooperação internacional, com o objetivo de aumentar a confiança e a segurança da sociedade da informação, e em 2009 procedeu à divulgação do *Draft Cybercrime Legislation Toolkit*, com o propósito de fornecer exemplos de normas e materiais de referência como meios auxiliares na criação de leis e procedimentos harmonizados.

De acordo com a resolução 65/230 de 21 de dezembro de 2010 da Assembleia Geral da ONU e as resoluções 22/7 e 22/8 o Programa Global sobre o Cibercrime é mandatado para assistir os Estados-membros na luta contra os crimes informáticos, através da construção de capacidades e da assistência técnica. O trabalho desenvolvido para adoção do programa referido inclui um estudo sobre a resposta dos Estados, comunidade internacional e setor privado, incluindo a troca de informações sobre a legislação nacional, boas práticas, assistência técnica e cooperação internacional.

Em 2015, a UNODC, no seio da Comissão de Prevenção da Criminalidade e Justiça Criminal, lançou um repositório sobre cibercriminalidade, que não é mais do que uma base de dados de legislação que contém extratos de procedimentos legais e técnicos sobre cibercriminalidade e meios de prova digitais de mais de 180 países, podendo a informação ser acedida por país, tipo de crime informático e para verificar aspetos processuais. Contém jurisprudência em relação a casos concretos, operações policiais bem sucedidas, cibercriminalidade e tipos de prova sobre crime informático. Engloba ainda lições aprendidas, boas práticas nacionais e estratégias para prevenir e combater a cibercriminalidade, sendo esta informação recolhida através de um estudo sobre a cibercriminalidade da UNODC e fornecida pelas estratégias nacionais de cibersegurança e cibercriminalidade[108].

2.2. Organização do Tratado do Atlântico Norte

O Conceito Estratégico da OTAN de 2022 sublinha que as tecnologias emergentes e disruptivas são hoje objeto de competição ao nível global, procurando as principais potencias obter a primazia tecnológica.

[108] Disponível em: http://undoc.org/undoc/em/cybercrime-repository.html. Consultado em 18 de outubro de 2021.

Segundo o Conceito Estratégico de 2022 a postura de dissuasão e de defesa da OTAN é baseada numa combinação apropriada de capacidades de defesa nuclear e convencional, complementadas por capacidades espaciais e cibernéticas. Trata-se de uma estratégia defensiva, proporcional e totalmente alinhada com os compromissos internacionais da OTAN. A Organização empregará ferramentas militares e não militares de maneira proporcional, coerente e integrada para responder a todas as ameaças à segurança dos Aliados, no momento e no domínio que escolher.

A OTAN sublinha que vai acelerar a sua transformação digital, adaptar a Estrutura de Comando da organização para a era da informação e aprimorar as respetivas defesas cibernéticas, redes e infraestrutura. Compromete-se a incrementar a inovação e a aumentar o investimento em tecnologias emergentes para manter a interoperabilidade e vantagem militar. Visa cooperar com o setor privado, proteger os respetivos ecossistemas de inovação, compromete-se com princípios de uso responsável que reflitam os valores democráticos e o respeito pelos direitos humanos.

A OTAN tem por objetivo tornar-se a organização internacional com a melhor capacidade para se adaptar ao impacto das mudanças climáticas. A Aliança liderará os esforços para avaliar o impacto das mudanças climáticas na defesa e segurança e procurará enfrentar esses desafios. Contribuirá para o combate às alterações climáticas, reduzindo as emissões de gases com efeito de estufa, melhorando a eficiência energética, investindo na transição para fontes de energia limpa e alavancando tecnologias verdes, garantindo ao mesmo tempo a necessária eficácia militar e uma postura credível de dissuasão e defesa.

A manutenção do uso seguro e do acesso irrestrito ao espaço e ao ciberespaço são fundamentais para uma dissuasão e defesa eficazes. No Conceito Estratégico da OTAN de 2022 é referido que se visa manter a capacidade dos Aliados operarem no espaço e no ciberespaço para prevenir, detetar, combater e responder a todo o espectro de ameaças, usando todas as ferramentas disponíveis. A OTAN reconhece a aplicabilidade do direito internacional em face de ameaças no espaço ou ciberespaço e compromete-se a promover um comportamento responsável em ambas as dimensões. Visará aumentar a resiliência das capacidades espaciais e cibernéticas, das quais dependem os Estados membros para garantirem a defesa e segurança coletiva.

De referir que a OTAN tem vindo a desenvolver ao longo dos anos capacidades com vista à prevenção, deteção e recuperação de ciberata-

ques. Tem apoiado o reforço e coordenação das capacidades nacionais de ciberdefesa, colocando todos os organismos da organização sob uma ciberproteção centralizada e integrada, de modo a obter uma melhor a ciberconsciencialização, aviso e resposta com os Estados membros. A OTAN criou a *Computer Incident Response Capability*[109] *(*NCIRC) na proteção e resposta a ciberataques direcionados contra as suas infraestruturas e ainda a *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*[110], cuja missão se centra no reforço das capacidades de ciberdefesa, a partilha de informações entre a OTAN e os seus membros bem como com outras organizações neste âmbito, através do desenvolvimento de doutrina, educação, investigação e desenvolvimento, lições aprendidas e consultadoria.

2.3. Conselho da Europa

A Convenção do Conselho da Europa (CCE), de 23 de novembro de 2001 (designada por Convenção de Budapeste), ratificada por Portugal em 2009, através da Resolução da Assembleia da República n.º 88/2009, de 15 de setembro, é um importante instrumento legal internacional no quadro do combate ao cibercrime, porque compromete os países signatários da mesma forma que um tratado, na medida em que um número significativo de países a ratificou, passando a mesma a constituir-se como uma referência e uma fonte de direito para os regimes jurídicos internos. A CCE tem como objetivo facilitar a cooperação internacional, detetar, investigar e penalizar a cibercriminalidade e apela à atualização permanente e harmonização das legislações nacionais para a prevenção e combate à cibercriminalidade.

Contudo, segundo Natário, atualmente apenas pouco mais de quatro dezenas de Estados ratificaram a Convenção, pelo que "tendo em conta que existem neste momento (...) duzentos países no mundo, parece-nos legítimo afirmar que, até ao momento, a eficácia da CCE no combate ao cibercrime tem sido muito restrita. Há quem afirme que se trata de uma

[109] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm?selected Locale=em. Consultado em 18 de outubro de 2021.

[110] Disponível em https://ccdcoe.org/index.html. Consultado em 18 de outubro de 2021.

fase transitória e que o ritmo de ratificações aumentará à medida que todos os países forem tomando consciência da real dimensão da ameaça da cibercriminalidade. No entanto, a realidade parece ser diferente uma vez que, em 2008, a Rússia recusou assinar a Convenção alegando que um dos artigos da mesma ameaçaria a sua soberania" (Natário, 2013).

A Convenção, nos artigos 2.º a 10.º, define o cibercrime, estabelecendo conteúdo de matéria penal em quatro diferentes categorias: (1) infrações contra a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade de dados e sistemas; (2) infrações relacionadas com computador; (3) infrações relacionadas com conteúdo; (4) delitos relacionados com a violação dos direitos de autor e direitos conexos.

Para alguns autores, a terminologia utilizada na Convenção está ultrapassada e não é adequada para tipificar a ampla variedade de cibercrimes atuais (Schjolberg, 2012). Resumir a cibercriminalidade a acesso ilegítimo (art. 2.º), interceção ilegítima (art. 3.º), interferência em dados (art. 4.º), interferência em sistemas (art. 5.º), uso abusivo de dispositivos (art. 6.º), falsidade informática (art. 7.º), burla informática (art. 8.º), pornografia infantil (art. 9.º) é completamente desajustado da realidade contemporânea.

2.4. União Europeia

Através da Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões de 7 de fevereiro de 2013, foi aprovada a primeira Estratégia da União Europeia para a cibersegurança: um ciberespaço aberto, seguro e protegido.

Entretanto, conforme referido anteriormente, através de uma Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho de 16 de dezembro de 2020 foi aprovada a Estratégia da União Europeia para a Cibersegurança na década digital.

Esta nova estratégia visa garantir uma internet global e aberta com fortes salvaguardas onde existam riscos para a segurança e os direitos fundamentais das pessoas. Seguindo os avanços alcançados nas estratégias anteriores, contém propostas concretas para a implantação de três instrumentos principais. Esses três instrumentos são iniciativas regulatórias, de investimento e políticas. Abordarão três áreas de ação da UE:

- resiliência, soberania tecnológica e liderança;
- capacidade operacional para prevenir, dissuadir e responder;
- cooperação para o avanço de um ciberespaço global e aberto.

A Estratégia da UE para a Cibersegurança de 2020 abrange a segurança de serviços essenciais como hospitais, redes de energia, ferrovias e o número cada vez maior de aparelhos eletrónicos ligados entre si nas nossas casas, escritórios e empresas. A estratégia visa construir capacidades coletivas para responder a ciberataques de grande magnitude. Também descreve planos para trabalhar com parceiros em todo o mundo para garantir a segurança internacional e a estabilidade no ciberespaço.

A UE está empenhada em apoiar esta estratégia através de um nível de investimento sem precedentes na transição digital da UE nos próximos sete anos. Isso quadruplicaria os níveis anteriores de investimento. Demonstra o empenho da UE na sua nova política tecnológica e industrial e na agenda de recuperação.

A Estratégia da UE para a Cibersegurança de 2020 constitui um componente fundamental para moldar o futuro digital da Europa, do Plano de Recuperação da Comissão para a Europa e da Estratégia da União da Segurança 2020-2025.

No quadro da UE, existem diversos atores que se ocupam da cibersegurança dos Estados, do setor privado e dos cidadãos, designadamente, a ENISA, a EUROPOL/EC3 e a Agência Europeia de Defesa (AED) – três agências ativas respetivamente no campo da SRI, da repressão/investigação criminal e da defesa. Estas agências têm conselhos de administração em que estão representados os Estados membros e constituem plataformas de coordenação ao nível da U.E. A coordenação e a colaboração entre a ENISA, a EUROPOL/EC3 e a AED numa série de domínios em que estão conjuntamente envolvidas, serão encorajadas, nomeadamente no que respeita à análise das tendências, à avaliação dos riscos, à formação e à partilha das melhores práticas. As três devem colaborar, preservando simultaneamente as suas especificidades. Estas agências, conjuntamente com a equipa CERT-U.E. (equipas de resposta a emergências informáticas), a Comissão e os Estados membros, devem apoiar o desenvolvimento de uma comunidade de confiança de peritos técnicos e políticos neste domínio.

Se um incidente tiver consequências graves para a continuidade das atividades das empresas, a Diretiva SRI propõe que os planos de

cooperação nacionais ou da U.E. em matéria de SRI sejam acionados, dependendo da natureza transfronteiriça do incidente. A rede de autoridades competentes em matéria de SRI será utilizada nesse contexto para a partilha de informações e apoio. Isto permitirá a preservação e/ou a restauração das redes e serviços afetados.

Se o incidente parecer estar associado a um crime, a EUROPOL/EC3 deve ser informada para que – juntamente com as autoridades policiais dos países afetados – possam iniciar uma investigação, preservar as provas, identificar os autores e, em última instância, garantir que sejam alvo de processo judicial.

Se o incidente estiver aparentemente relacionado com espionagem informática ou houver suspeitas de se tratar de um ataque comandado por um Estado, ou tiver implicações na segurança nacional, as autoridades nacionais de segurança e de defesa alertarão as suas congéneres, para que estas saibam que estão a ser atacadas e se possam defender. Os mecanismos de alerta precoce serão então ativados e, se necessário, também os procedimentos de gestão de crises ou outros. Um incidente ou ataque informático particularmente grave pode constituir razão suficiente para um Estado-membro invocar a cláusula de solidariedade da União Europeia (artigo 222.° do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

Salienta-se ainda a Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de julho de 2016 relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível de segurança das redes e da informação em toda a União, a qual, foi transposta para o regime jurídico português pela Lei n.º 46/2018, de 13 de Agosto (Regime Jurídico de Segurança do Ciberespaço).

O artigo 8.º n.º 1 da Diretiva prevê que cada Estado membro designa uma ou mais autoridades nacionais competentes em matéria de segurança das redes e dos sistemas de informação («autoridade competente»). O artigo 8.º n.º 3 estipula que "cada Estado membro designa um ponto único de contacto nacional para a segurança das redes e dos sistemas de informação. Os Estados membros podem atribuir esse papel a uma autoridade existente. Caso um Estado-membro designe apenas uma autoridade competente, esta é também o ponto único de contacto".

Nos termos do artigo 9.º, cada Estado membro designa uma ou mais Equipa de resposta a incidentes de segurança informática (CSIRT). O artigo 12.º prevê a criação de uma rede de CSIRT nacionais a fim

de contribuir para o desenvolvimento da confiança entre os Estados-membros e de promover uma cooperação operacional célere e eficaz. A rede de CSIRT é composta por representantes das CSIRT dos Estados membros e da CERT-UE. A Comissão Europeia participa na rede de CSIRT na qualidade de observadora. A ENISA assegura os serviços de secretariado e apoia ativamente a cooperação entre as CSIRT.

A rede de CSIRT tem as seguintes atribuições:

a) proceder ao intercâmbio de informações sobre os serviços, as operações e a capacidade de cooperação das CSIRT;
b) a pedido de um representante de uma CSIRT de um Estado-membro potencialmente afetado por um incidente, proceder ao intercâmbio e à discussão de informações não comercialmente sensíveis relacionadas com esse incidente e com riscos conexos; contudo, uma CSIRT de um Estado-membro pode recusar-se a contribuir para essa discussão se existir o risco de a investigação do incidente ser prejudicada;
c) proceder ao intercâmbio e facultar informações não confidenciais, numa base voluntária, sobre incidentes específicos;
d) a pedido de um representante de uma CSIRT de um Estado membro, discutir e, se possível, definir uma resposta coordenada a um incidente identificado no âmbito da jurisdição desse Estado-membro;
e) prestar apoio aos Estados-membros na reação a incidentes transfronteiriços com base na sua assistência mútua voluntária;
f) discutir, analisar e identificar outras formas de cooperação operacional, nomeadamente no que se refere: i) às categorias de riscos e de incidentes, ii) aos alertas rápidos, iii) à assistência mútua, iv) aos princípios e às formas de coordenação na resposta dos Estados-membros a riscos e incidentes de dimensão transfronteiriça;
g) informar o grupo de cooperação sobre as suas atividades e sobre as outras formas de cooperação operacional e solicitar orientações a esse respeito;
h) discutir os ensinamentos retirados dos exercícios de segurança das redes e dos sistemas de informação, incluindo os exercícios organizados pela ENISA;
i) a pedido de determinada CSIRT, discutir as suas capacidades e o seu grau de preparação;

j) emitir orientações a fim de facilitar a convergência das práticas operacionais no que diz respeito à aplicação do disposto no presente artigo em matéria de cooperação operacional.

A Diretiva contém ainda procedimentos quanto à segurança das redes e dos sistemas de informação dos operadores de serviços essenciais, relativamente à segurança das redes e dos sistemas de informação dos prestadores de serviços digitais e, em concreto, requisitos de segurança e notificação de incidentes nestes tipos de redes.

A *European Union Agency for Network and Information Security* (ENISA) – Agência da U.E. para a Segurança das Redes e da Informação – foi criada em 2003.

O Regulamento (UE) 2019/881 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019 relativo à ENISA (atualmente designada por Agência da União Europeia para a Cibersegurança) e à certificação da cibersegurança das tecnologias da informação e comunicação revoga o Regulamento (UE) n.º 526/2013 (Regulamento Cibersegurança), constituindo um marco importante na medida em que consolida a ENISA como uma Agência permanente da UE. O Regulamento (CE) n.º 460/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho havia criado a ENISA, a fim de contribuir para a consecução dos objetivos de garantir um nível elevado e eficaz de segurança das redes e da informação na União e de desenvolver uma cultura de segurança das redes e da informação em benefício dos cidadãos, dos consumidores, das empresas e das administrações públicas. O Regulamento (CE) n.º 1007/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho prorrogou o mandato da ENISA até março de 2012. O Regulamento (UE) n.º 580/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho prorrogou novamente o mandato da Agência até 13 de setembro de 2013. O Regulamento (UE) n.º 526/2013 prorrogou o mandato da ENISA até 19 de junho de 2020.

A ENISA tem por objetivo alcançar um elevado nível comum de cibersegurança na União, nomeadamente apoiando ativamente os Estados membros e as instituições, órgãos e organismos da União a reforçarem a cibersegurança. A ENISA atua como um ponto de referência em matéria de aconselhamento e de conhecimentos especializados sobre cibersegurança para as instituições, órgãos e organismos da União, assim como para outras partes interessadas da União. A ENISA contribui para reduzir a fragmentação do mercado interno ao exercer as atribuições que

lhe são conferidas no regulamento. No exercício das suas atribuições, a ENISA atua com independência, evitando a duplicação das atividades dos Estados membros e tendo em conta os conhecimentos especializados dos Estados membros.

O *European Cybercrime Centre* (EC3) começou a sua atividade em janeiro de 2013, para reforçar a resposta da aplicação da lei da criminalidade informática na U.E., e para ajudar a proteger os cidadãos europeus, empresas e governos no que respeita ao cibercrime. A sua criação foi uma prioridade no âmbito da Estratégia de Segurança Interna da U.E.

Ao colocar o EC3 na dependência do *European Police Office* (EUROPOL), este centro ficou não só com a capacidade de aplicação da lei no ciberespaço, mas também de expandir significativamente outras capacidades, em particular o apoio operacional e analítico às investigações dos Estados-membros. O EC3 tem como âmbito de atuação três áreas: cibercrimes cometidos por grupos organizados, particularmente aqueles que geram grandes lucros, como fraudes *online*; cibercrimes que causem danos graves às vítimas, como exploração sexual de crianças e cibercrimes (incluindo ciberataques), que afetem as infraestruturas e sistemas críticos e de informação da U.E.

Esta Agência está organizada em três setores principais: estratégia, operações e área forense.

A vertente estratégica abrange a pesquisa e desenvolvimento, a prevenção e sensibilização, parcerias, a análise estratégica, as políticas públicas e legislação e a formação.

A área de operações subdivide-se em três pontos focais: crimes *high-tech*, pagamentos fraudulentos e exploração sexual de crianças. É composta ainda por uma equipa de inteligência cibernética e por uma *task force* para ação comum contra a cibercriminalidade composta por funcionários do EC3, investigadores, Estados membros e parceiros que não são membros da U.E.

O setor forense subdivide-se na análise forense digital e na análise forense documental.

O EC3 assinou um memorando de entendimento, em janeiro de 2015 com a AnubisNetworks, uma empresa portuguesa de cibersegurança e de *threat intelligence*, para combater a ameaça global do cibercrime. O memorando cria a possibilidade de trabalhar em conjunto com as diversas agências da U.E., com os Estados membros e respetivas entidades responsáveis pela investigação da cibercriminalidade e com a

sociedade civil, através da troca de conhecimentos, estatísticas e informação estratégica.

2.5. INTERPOL

A INTERPOL (*International Criminal Police Organization*) tem também apostado no combate global contra a cibercriminalidade, assim como em relação aos crimes potenciados pelos sistemas informáticos. A maioria dos crimes informáticos são de natureza transnacional, daí que a INTERPOL se constitua como um parceiro dos Estados, das agências de aplicação da lei e do setor privado neste campo.

O conceito defendido por esta agência internacional em relação à cibercriminalidade subdivide-a em crimes cibernéticos ou crimes *high--tech* que consistem em ataques sofisticados contra o *hardware* dos computadores e o *software* e os crimes potenciados pela rede que são ilícitos "tradicionais", que assumiram uma nova natureza com a internet, como os crimes contra as crianças, crimes financeiros e o terrorismo[111].

A INTERPOL dá apoio sobretudo às polícias de investigação e às autoridades judiciais: em termos operacionais e nas investigações, na área da ciberinteligência e na análise criminal, na recolha de prova digital, no campo da inovação e pesquisa, na construção de capacidades, de análise da cibersegurança e da cibercriminalidade em cada país, bem como no apoio a campanhas com vista à segurança *online*.

3. Estratégia e cooperação nacional

No quadro dos mecanismos nacionais de segurança no espaço cibernético salienta-se o papel da Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço do Gabinete Nacional de Segurança, do Centro Nacional de Cibersegurança, o EC3 da Polícia Judiciária, o Centro de Ciberdefesa e a Lei do Cibercrime. Existe ainda um vasto conjunto de normas legais visando regular esta matéria[112].

---

[111] Disponível em: http://interpol.in/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime. Consultado em 18 de outubro de 2020.

[112] Por exemplo a Lei n.º 32/2008 de 17 de julho, alterada pela Lei n.º 79/2021, de 24 de novembro que nos termos do seu artigo 1.º tem por objeto regular "conservação

3.1. Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço

Portugal tem uma Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço desde 2015 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015 de 12 de junho).

A Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023, atualmente em vigor estabelece a seguinte visão: que Portugal seja um país seguro e próspero através de uma ação inovadora, inclusiva e resiliente, que preserve os valores fundamentais do Estado de Direito democrático e garanta o regular funcionamento das instituições face à evolução digital da sociedade.

A Estratégia 2019-2023 tem os seguintes objetivos estratégicos:

- objetivo estratégico 1 (maximizar a resiliência): fortalecer e garantir a resiliência digital nacional potenciando a inclusão e a colaboração em rede de forma a salvaguardar a segurança do ciberespaço de interesse nacional face às ameaças que possam comprometer ou provocar a disrupção das redes e sistemas de informação essenciais à sociedade.
- objetivo estratégico 2 (promover a inovação): fomentar e potenciar a capacidade nacional de inovação afirmando o ciberespaço como um domínio de desenvolvi- mento económico, social, cultural e de prosperidade.
- objetivo estratégico 3 – gerar e garantir recursos: contribuir para obter e garantir a alocação de recursos adequados para a edificação e sustentação da capacidade nacional para a segurança do ciberespaço.

---

e a transmissão dos dados de tráfego e de localização relativos a pessoas singulares e a pessoas coletivas, bem como dos dados conexos necessários para identificar o assinante ou o utilizador registado, para fins de investigação, deteção e repressão de crimes graves por parte das autoridades competentes, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2006/24/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março, relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações". E ainda o Decreto-Lei n.º 62/2011 de 9 de maio que nos termos do seu artigo 1.º tem por objeto estabelecer "os procedimentos de identificação e de proteção das infraestruturas essenciais para a saúde, a segurança e o bem-estar económico e social da sociedade nos setores da energia e transportes".

As implicações e necessidades associadas a cada um dos objetivos estratégicos permitem definir uma orientação geral e específica, traduzida em seis eixos de intervenção, que enformam linhas de ação concretas destinadas a reforçar o potencial estratégico nacional no ciberespaço através do incremento da sua segurança, a saber:

- Eixo 1 – Estrutura de segurança do ciberespaço;
- Eixo 2 – Prevenção, educação e sensibilização;
- Eixo 3 – Proteção do ciberespaço e das infraestruturas;
- Eixo 4 – Resposta às ameaças e combate ao cibercrime;
- Eixo 5 – Investigação, desenvolvimento e inovação;
- Eixo 6 – Cooperação nacional e internacional.

O Eixo 1 (Estrutura de segurança do ciberespaço) aborda: a necessidade de fortalecer o Centro Nacional de Cibersegurança; o reforço da capacidade da ciberdefesa nacional; o reforço da capacidade da cibersegurança nacional; o aprofundamento do emprego dual das capacidades de ciberdefesa, no âmbito das operações militares e da cibersegurança nacional; uma maior articulação e coordenação das entidades relevantes nas áreas da segurança do ciberespaço; a atualização das estruturas do Ministério Público através da criação de estruturas especializadas de resposta a solicitações emergentes decorrentes da prática de crimes em ambiente digital; reforçar as capacidades da Polícia Judiciária; o robustecimento do Serviço de Informações de Segurança; a capacitação do «CERT.PT» como a equipa de resposta a incidentes de segurança informática nacional; reforçar o papel das comunidades das equipas de resposta a incidentes de segurança informática; o incremento da interoperabilidade; o desenvolvimento, no âmbito da atuação internacional, a ciberdiplomacia.

O Eixo 2 (Prevenção, educação e sensibilização) concretiza-se, entre outras, através: do reforço dos meios de recolha e processamento de informação e as capacidades de análise; do fortalecimento do conhecimento dos agentes de ameaça, das suas intenções e capacidades e avaliar os potenciais impactos gerados pela sua atividade; a antecipação da emergência, evolução e mutação das ameaças, possibilitando a adoção atempada de ações que acrescentem resiliência; a criação de uma sociedade mais resiliente, estimulando nos cidadãos o desenvolvimento de competências digitais; da promoção da educação e literacia digital enquanto condição basilar para a confiança e utilização dos recursos

digitais de uma forma consciente, informada e responsável das novas tecnologias, incluindo os decisores, gestores públicos e operadores de infraestruturas críticas e de entidades que fornecem serviços essenciais à sociedade, os profissionais de diversos setores, os jovens; tirar proveito das estruturas de ensino e formação mi- litares e policiais nacionais e internacionais, aproveitando em particular a oportunidade da edificação em Portugal de estruturas específicas de ensino da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia e iniciativas associadas, para o aprofundamento do conhecimento relacionado com o ciberespaço.

O Eixo 3 (Proteção do ciberespaço) é efetuado através: da identificação e consolidação do conhecimento das infraestruturas críticas de informação, acompanhando a profunda alteração e dinâmica do quadro legal nacional e internacional da segurança do ciberespaço; do desenvolvimento das capacidades e maturidade das entidades nacionais na prevenção, deteção, resposta e recuperação perante cenários adversos à segurança do ciberespaço que possam produzir impactos nas suas redes e sistemas de informação e ecossistema que as caracteriza, consolidando a confiança mútua, a partilha de informação e conhecimento, e a cooperação célere e eficaz; da promoção das estruturas de cooperação nacional e setorial de proteção do ciberespaço, inclusive do setor público ao nível central, regional e local, e também do setor privado, incluindo as pequenas e médias empresas, para a partilha de informação e de promoção da colaboração mútua na proteção de interesses comuns;

O Eixo 4 (Resposta às ameaças e combate ao cibercrime) concretiza-se, entre outras, através: do desenvolvimento e consolidação da capacidade de ciberdefesa, com vista a assegurar a condução de operações militares no ciberespaço, assegurando a liberdade de ação do país no ciberespaço e, quando necessário e determinado, a exploração proativa do ciberespaço para impedir ou dificultar o seu uso hostil contra o interesse nacional; a adequação, para efeitos de gestão de crises, das capacidades das Forças Armadas, das Forças e Serviços de Segurança e de outras entidades públicas e privadas, tendo em vista impulsionar uma abordagem integrada às ameaças e riscos em matéria de segurança do ciberespaço; avaliação das necessidades de revisão e atualização da legislação.

O Eixo 5 (Investigação, desenvolvimento e inovação), entre outros, tem em vista: estimular através de financiamento adequado as capacidades científicas, técnicas e industriais do país, com especial ênfase

nos domínios críticos e nas tecnologias emergentes, dando prioridade ao desenvolvi- mento de tecnologias para a cibersegurança e à resposta às necessidades identificadas de inovação; apoiar a participação dos intervenientes em investigação, desenvolvimento e inovação em projetos internacionais.

O Eixo 6 (Cooperação nacional e internacional) concretiza-se, entre outros, através da: participação nacional nos órgãos, organismos e agências relevantes, nomeadamente, da Organização das Nações Unidas, da União Europeia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Deve também aprofundar a participação nacional na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, designadamente, no esforço de redução do risco de tensões entre Estados, no âmbito da segurança do ciberespaço; na participação nos exercícios de cibersegurança e de ciberdefesa reforçando e aumentando o nível de maturidade para a proteção do ciberespaço, onde a partilha de informação e conhecimento constitui um fator fundamental; na integração nos organismos internacionais de cibersegurança e de ciberdefesa tendo em vista a cooperação internacional e a afirmação de Portugal neste domínio.

3.2. Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026

A Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026 (aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2021, de 10 de setembro) condensa a visão do Governo para a utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Administração Pública entre 2021 e 2026, compreendendo iniciativas comuns a toda a Administração do Estado e iniciativas específicas em cada área setorial. Foi preparada pelo Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública (CTIC), tendo em vista ser submetida à aprovação do Conselho de Ministros.

A Estratégia 2021-2026 tem como visão uma «Administração Pública mais digital: melhores serviços, maior valor» com o objetivo de tornar a Administração Pública mais responsiva às expectativas dos cidadãos e empresas, prestando serviços mais simples, integrados e inclusivos, funcionando de forma mais eficiente, inteligente e transparente através da exploração do potencial de transformação das tecnologias digitais e

da utilização inteligente dos dados. Esta visão está alicerçada em seis linhas estratégicas de atuação: 1) serviços públicos digitais; 2) valorização dos dados; 3) arquiteturas de referência; 4) competências TIC; 5) infraestruturas e serviços TIC; e 6) segurança e confiança.

3.3. Gabinete Nacional de Segurança

De acordo com o artigo 1.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 3/2012 de 16 de janeiro, o Gabinete Nacional de Segurança é um serviço central da administração do Estado, dotado de autonomia administrativa, na dependência do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem aquele delegar. O n.º 2 do mesmo artigo estipula que a Autoridade Nacional de Segurança, dirige o GNS e é a entidade que exerce, em exclusivo, a proteção e a salvaguarda da informação classificada.

O artigo 2.º n.º 1 do mesmo diploma refere que o GNS tem por missão garantir a segurança da informação classificada no âmbito nacional e das organizações internacionais de que Portugal é parte e exerce a função de autoridade de credenciação de pessoas e empresas para o acesso e manuseamento de informação classificada, bem como a de autoridade credenciadora e de fiscalização de entidades que atuem no âmbito do Sistema de Certificação Eletrónica do Estado – Infraestrutura de Chaves Públicas (SCEE).

É de referir, igualmente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/90 de 28 de fevereiro que contém as normas para a segurança nacional, salvaguarda e defesa de matérias classificadas. Constitui um documento relevante e ainda em vigor, mas já algo desfasado face à evolução avassaladora das redes e sistemas de informação. Por exemplo, o glossário de termos de informações e segurança nacional em anexo à resolução já não responde às necessidades, por se encontrar desatualizado.

Aborda, no entanto, questões muito relevantes que apenas precisarão de alguma atualização em termos de nomenclatura e de contextualização, como sejam o estudo da ameaça e as medidas de segurança; a credenciação dos centros de informática do Estado, dos privados e do seu pessoal; a segurança física de instalações; a segurança de suportes físicos; a segurança lógica; a classificação, preparação e segurança de dados e programas classificados; a reprodução, transferência, controlo de segurança e destruição de dados e programas classificados.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 12/2012 atribui ao Gabinete Nacional de Segurança, no âmbito da medida 4 do plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as Tecnologias da Informação e Comunicação, a missão de coordenação com as entidades relevantes da definição e implementação de uma Estratégia Nacional de Segurança da Informação, que compreende, entre outras medidas, a criação, instalação e operacionalização de um Centro Nacional de Cibersegurança.

3.4. Centro Nacional de Cibersegurança

A Comissão Instaladora do Centro Nacional de Cibersegurança (CNCSeg), no cumprimento do mandato que lhe foi atribuído pela Resolução do Conselho de Ministros nº 42/2012, aprovou no mês de julho de 2012 um relatório com uma proposta para a criação de um Centro Nacional de Cibersegurança com a missão contribuir para que Portugal use o ciberespaço de uma forma mais livre, confiável e segura, através da promoção da melhoria contínua da cibersegurança nacional e da cooperação internacional.

Com a segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2012, efetuada pelo Decreto-Lei n.º 69/2014 de 9 de maio, foi formalmente atribuída a responsabilidade ao GNS pelo Centro Nacional de Cibersegurança. Nos termos do artigo 2.º A do Decreto-Lei n.º 3/2012 de 16 de janeiro[113], as competências do CNCSeg são as seguintes:

a) desenvolver as capacidades nacionais de prevenção, monitorização, deteção, reação, análise e correção destinadas a fazer face a incidentes de cibersegurança e ciberataques;
b) promover a formação e a qualificação de recursos humanos na área da cibersegurança, com vista à formação de uma comunidade de conhecimento e de uma cultura nacional de cibersegurança;
c) exercer os poderes de autoridade nacional competente em matéria de cibersegurança, relativamente ao Estado e aos operadores de infraestruturas críticas nacionais;

[113] Este artigo 2.º A é decorrente da segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2012, efetuada pelo Decreto-Lei n.º 69/2014 de 9 de maio.

d) contribuir para assegurar a segurança dos sistemas de informação e comunicação do Estado e das infraestruturas críticas nacionais;
e) promover e assegurar a articulação e a cooperação entre os vários intervenientes e responsáveis nacionais na área da cibersegurança;
f) assegurar a produção de referenciais normativos em matéria de cibersegurança;
g) apoiar o desenvolvimento das capacidades técnicas, científicas e industriais, promovendo projetos de inovação e desenvolvimento na área da cibersegurança;
h) assegurar o planeamento da utilização do ciberespaço em situação de crise e de guerra no âmbito do planeamento civil de emergência, no quadro definido pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio;
i) coordenar a cooperação internacional em matérias da cibersegurança, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

O artigo 2.º n.º 2 do mesmo diploma estipula que o CNCSeg que tem por missão contribuir para que o país use o ciberespaço de uma forma livre, confiável e segura, através da promoção da melhoria contínua da cibersegurança nacional e da cooperação internacional, em articulação com todas as autoridades competentes, bem como da implementação das medidas e instrumentos necessários à antecipação, à deteção, reação e recuperação de situações que, face à iminência ou ocorrência de incidentes ou ciberataques, ponham em causa o funcionamento das infraestruturas críticas e os interesses nacionais.

3.5. Centro de Ciberdefesa

Na sequência da Declaração de Praga de 21 de novembro de 2002[114] os Estados membros da OTAN tomaram a decisão de reforçar as capacidades de defesa contra cibercrimes e ciberataques, criando e

[114] NATO, Prague Summit Declaration, Praga, 21 de novembro de 2002, no ponto f) do art.4º define "Strengthen our capabilities to defend against cyber attacks".

treinando equipas de resposta a eventos ocorridos no espaço cibernético, estabelecendo Capacidades de Resposta a Incidentes de Segurança Informática (CRISIs).

Como órgão de coordenação das CRISIs dos diferentes ramos das Forças Armadas temos a Direção de Comunicações e Sistemas de Informação (DIRCSI), sob a alçada do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) criado pelo Decreto-Lei nº184/2014 de 29 de dezembro de 2014, com a missão de "planear, estudar, dirigir, coordenar e executar as atividades inerentes aos sistemas de informação (SI) e tecnologias de informação e comunicação (TIC) necessários ao exercício do comando e controlo nas Forças Armadas". O mesmo documento define ainda que no que concerne à ciberdefesa a DIRCSI contempla a missão de "coordenar a proteção dos valores da integridade, confidencialidade e disponibilidade da informação e dos sistemas de informação das Forças Armadas.

Conforme preceituado no artigo 30.º, ponto 6 alínea d) do Decreto-Lei nº184/2014 de 29 de dezembro de 2014, compete ao DIRCSI "assegurar a coordenação e o trabalho colaborativo e integrado com os Núcleos *Computer Incident Response Capability* (CIRC) dos ramos das Forças Armadas e do EMGFA".

O Centro de Ciberdefesa foi criado pelo Despacho n.º 13692/2013, de 11 de outubro de 2013 do Ministro da Defesa Nacional. Constitui o órgão, na dependência do CEMGFA, responsável pela condução de operações no ciberespaço e pela resposta a incidentes informáticos e ciberataques, com responsabilidades de coordenação, operacionais e técnicas.

Considera-se, no entanto, relevante "distinguir a esfera de atuação da DIRCSI e da rede de ciberdefesa do CNCS e da rede CSIRT nacional, que apresentam linhas de ação semelhantes, mas com objetivos distintos, tendo sido atribuída ao CNCS a missão de manutenção da cibersegurança a nível nacional, estando incumbido da proteção de entidades do Estado e infraestruturas críticas, em questões relacionadas com eventos no ciberespaço. Por outro lado, a DIRCSI e as várias CRISIs dos diferentes ramos das Forças Armadas asseguram a proteção do Estado num cenário de ciberguerra, prevenindo e estando pronto a responder a qualquer ciberataque que lhes seja dirigido" (Gonçalves, 2016: 76).

3.6. Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica

Nos termos da alínea l), do n.º 3, do artigo 7.º da Lei da Organização de Investigação Criminal (LOIC) (Lei n.º 49/2008 de 27 de agosto) constitui competência reservada da Policia Judiciária a investigação dos crimes informáticos e praticados com recurso a tecnologia informática, sem prejuízo da possibilidade de competência deferida a outro órgão de polícia criminal nos termos do seu artigo 8º.

Salienta-se que o Decreto-Lei n.º 81/2016, de 28 de novembro criou a Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica (UNC3T) no seio da Polícia Judiciária, segundo consta do preâmbulo, "à semelhança da congénere da EUROPOL – EC3", substituindo a Unidade Nacional da Investigação da Criminalidade Informática, a qual foi extinta, alterando assim o Decreto-Lei n.º 42/2009 de 12 de fevereiro que estabelece as competências das unidades da Polícia Judiciária.

Neste diploma são definidas como atribuições da UNC3T as seguintes:

a) prevenção, deteção, investigação criminal e coadjuvação das autoridades judiciárias relativamente aos crimes previstos na Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro;
b) prevenção, deteção, investigação criminal e coadjuvação das autoridades judiciárias quanto aos crimes praticados com recurso ou por meio de tecnologias ou de meios informáticos, previstos, designadamente:
    i) na Lei de Proteção dos Dados Pessoais;
    ii) no Código dos Direitos de Autor e Direitos Conexos, incluindo a interferência e o desbloqueio de formas de proteção tecnológica de bens e de serviços;
c) prevenção, deteção, investigação criminal e coadjuvação das autoridades judiciárias quanto aos crimes:
    i) contra a liberdade e autodeterminação sexual, sempre que praticados por meio ou através de sistema informático;
    ii) de devassa por meio da informática;
    iii) de burla informática e nas comunicações;
    iv) relativos à interferência e manipulação ilegítima de meios de pagamento eletrónicos e virtuais;

v) de espionagem, quando cometido na forma de um qualquer programa informático concebido para executar ações nocivas que constituam uma ameaça avançada e permanente.

A UNC3T assegura, no âmbito da cooperação internacional, o ponto de contacto operacional permanente e colabora e apoia de forma direta as ações de prevenção, deteção e mitigação desenvolvidas pelas entidades nacionais com competências definidas por lei para a segurança nacional do ciberespaço.

Cabe ainda à UNC3T:

- assegurar o regular funcionamento de um grupo consultivo informal para debate e aconselhamento estratégico, formativo, jurídico, técnico e científico de questões relacionadas com o cibercrime, com a criminalidade tecnológica e a cibersegurança;
- assegurar a colaboração e participação direta na formação inicial e contínua sobre cibercrime aos quadros do pessoal de investigação criminal e de apoio da Polícia Judiciária, designadamente, nas áreas da segurança da informação e da cibersegurança. Na UNC3T e sob a dependência da sua direção é criada uma equipa técnica e de investigação digital com as seguintes funções:
- otimizar e gerir as infraestruturas e meios tecnológicos atribuídos à Unidade;
- apoiar e assessorar nos planos técnico, tecnológico e jurídico, o pessoal de investigação criminal nas suas investigações;
- testar e desenvolver ferramentas específicas para a investigação do cibercrime, da criminalidade tecnológica e da decifragem de dados;
- recolher, tratar e difundir dados relativos a *ciber-intelligence* para apoio às investigações, à cooperação policial internacional e à prevenção de atos de cibercrime;
- desenvolver ações de contrainformação criminal;
- dar apoio em ações de caráter técnico para recolha de prova digital, nomeadamente, ações encobertas e interceção de dados;
- apoiar investigações que exijam conhecimentos técnicos especializados, nomeadamente, redes de anonimização, mercados virtuais, moedas virtuais, análise de programas maliciosos.

A criação desta unidade especializada na PJ está em linha com as diretivas e recomendações da U.E. e permitirá, certamente, melhorar a eficácia da investigação de organizações criminosas e de indivíduos que se dedicam a diversas práticas delituosas na rede, diminuir o impacto económico da cibercriminalidade e incrementar a segurança nas redes e sistemas de informação.

3.7. Lei do Cibercrime

A Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro que aprova a Lei do Cibercrime, alterada pela Lei n.º 79/2021, de 24 de novembro, transpõe para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º 2005/222/JAI, do Conselho, de 24 de fevereiro, relativa a ataques contra sistemas de informação e adapta o direito interno à Convenção sobre Cibercrime do Conselho da Europa.

No seu artigo 2.º encontramos algumas definições úteis para caraterizar a complexidade do ciberespaço. Assim, «sistema informático» é qualquer dispositivo ou conjunto de dispositivos interligados ou associados, em que um ou mais de entre eles desenvolve, em execução de um programa, o tratamento automatizado de dados informáticos bem como a rede que suporta a comunicação entre eles e o conjunto de dados informáticos armazenados, tratados, recuperados ou transmitidos por aquele ou aqueles dispositivos, tendo em vista o seu funcionamento, utilização, proteção e manutenção.

Os «dados informáticos» são qualquer representação de factos, informações ou conceitos sob uma forma suscetível de processamento num sistema informático, incluindo os programas aptos a fazerem um sistema informático executar uma função.

Os «dados de tráfego» são os dados informáticos relacionados com uma comunicação efetuada por meio de um sistema informático, gerados por este sistema como elemento de uma cadeia de comunicação, indicando a origem da comunicação, o destino, o trajeto, a hora, a data, o tamanho, a duração ou o tipo do serviço subjacente.

O «fornecedor de serviço» é qualquer entidade, pública ou privada, que faculte aos utilizadores dos seus serviços a possibilidade de comunicar por meio de um sistema informático, bem como qualquer outra entidade que trate ou armazene dados informáticos em nome e por conta daquela entidade fornecedora de serviço ou dos respetivos utilizadores.

«Interceção» consiste no ato destinado a captar informações contidas num sistema informático, através de dispositivos eletromagnéticos, acústicos, mecânicos ou outros.

A «topografia» trata-se uma série de imagens ligadas entre si, independentemente do modo como são fixadas ou codificadas, que representam a configuração tridimensional das camadas que compõem um produto semicondutor e na qual cada imagem reproduz o desenho, ou parte dele, de uma superfície do produto semicondutor, independentemente da fase do respetivo fabrico.

O «produto semicondutor» é a forma final ou intermédia de qualquer produto, composto por um substrato que inclua uma camada de material semicondutor e constituído por uma ou várias camadas de matérias condutoras, isolantes ou semicondutoras, segundo uma disposição conforme a uma configuração tridimensional e destinada a cumprir, exclusivamente ou não, uma função eletrónica.

Existem diversas tipologias e *modi operandi* para cometer crimes cibernéticos, podendo uma rede ou sistema ser o meio do ataque ou o alvo do mesmo. Em Portugal, a já referida Lei do Cibercrime, tipifica uma série de ilícitos criminais que se enquadram na definição de cibercriminalidade: a falsidade informática (artigo 3.º), contrafação de cartões ou outros dispositivos de pagamento (artigo 3.º-A), uso de cartões ou outros dispositivos de pagamento contrafeitos (artigo 3.º-B), aquisição de cartões ou outros dispositivos de pagamento contrafeitos (artigo 3.º-C), atos preparatórios de contrafação (artigo 3.º-D), aquisição de cartões ou outros dispositivos de pagamento obtidos mediante crime informático (artigo 3.º-E), o dano relativo a programas ou outros dados informáticos (artigo 4.º), a sabotagem informática (artigo 5.º), o acesso ilegítimo (artigo 6.º), a interceção ilegítima (artigo 7.º), a reprodução ilegítima de programa protegido (artigo 8.º). Esta tipificação de ilícitos criminais poderá ter que ser revista no futuro, em função da evolução contínua da cibercriminalidade.

Os crimes relativos à pornografia infantil, referenciados na Convenção sobre o Cibercrime, não são contemplados neste diploma visto que se encontram previstos no Código Penal Português do artigo 176º, Pornografia de menores (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 40/2020 de 18 de agosto). No referido artigo 176.º do Código Penal salientam-se nomeadamente as alíneas: b) utilizar menor em fotografia, filme ou gravação pornográficos, independentemente do seu suporte, ou o

aliciar para esse fim; c) produzir, distribuir, importar, exportar, divulgar, exibir, ceder ou disponibilizar a qualquer título ou por qualquer meio, os materiais previstos na alínea anterior; d) adquirir, detiver ou alojar materiais previstos na alínea b) com o propósito de os distribuir, importar, exportar, divulgar, exibir ou ceder; em que os autores são punidos com pena de prisão de um a cinco anos. De referir ainda que de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, "quem praticar os atos descritos no número anterior profissionalmente ou com intenção lucrativa é punido com pena de prisão de um a oito anos". O n.º 3 "quem praticar os atos descritos nas alíneas a) e b) do n.º 1 recorrendo a violência ou ameaça grave é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos". O n.º 4 prevê que "quem praticar os actos descritos nas alíneas c) e d) do n.º 1 utilizando material pornográfico com representação realista de menor é punido com pena de prisão até dois anos". O n.º 5 prevê que "quem, intencionalmente, adquirir, detiver, aceder, obtiver ou facilitar o acesso, através de sistema informático ou qualquer outro meio aos materiais referidos na alínea b) do n.º 1 é punido com pena de prisão até 2 anos". O n.º 6 estipula que "quem, presencialmente ou através de sistema informático ou por qualquer outro meio, sendo maior, assistir, facilitar ou disponibilizar acesso a espetáculo pornográfico envolvendo a participação de menores é punido com pena de prisão até 3 anos".

4. Tendências das ciberameaças e da cibercriminalidade

O Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2021 refere que em Portugal na área dos crimes informáticos – crime ciberdependente e ciberinstrumental -, os principais *modi operandi* associados ao branqueamento resultante de fraudes no contexto de investimentos (ex. criptomoeda) são as burlas por CEO/Mandate Fraud, fraudes online (associadas a transações de bens ou serviços), *phishing*, em particular, o bancário, derivado da criminalidade transnacional e altamente organizada, nomeadamente nas vertentes *smishing* e *vishing.*

Em 2021 foram registadas 1496 participações por crime informático, uma diminuição de 10,5% face a 2020 (1672). Concretizando, 632 casos de acesso indevido ou ilegítimo e interceção ilegítima, 523 por falsidade informática, 227 por sabotagem informática, 89 por outros crimes informáticos, 21 por viciação ou destruição de dados ou dano

relativo a dados ou programas e 4 por reprodução ilegítima de programa protegido. Segundo dados da PJ incluídos no RASI de 2021, foram constituídos arguidos 743 indivíduos (+ 86,7% que em 2020) e foram detidos 88 suspeitos (+ 266,7%) por crimes informáticos, tendo sido aplicada a medida de coação de prisão preventiva a 11 deles (+ 57,1%).

De acordo com o RASI de 2021, o maior número de terminais de comunicações e sistemas informáticos portáteis e a maior permanência de ligação ao ciberespaço associados ao confinamento decorrente da pandemia de COVID-19, contribuíram para uma maior exposição ao ataque de base tecnológica, designadamente, nas formas sérias e graves denominadas 'RAT' (*remote access troyan*), APT (*advanced persistant threat*), cifragem (*ransomware*) e eliminação de dados aliada a sabotagem informática.

O RASI de 2021 destaca ainda a prevalência das burlas online (investimentos em moeda virtual ou transações de bens e serviços) e do *phishing* bancário com recurso à modalidade de *smishing* (envio de SMS com um link – bit.ly) e o *vishing* (chamada telefónica para validar dados ou transferência bancária ilicitamente validada). As fraudes através de meios de pagamento eletrónico (nomeadamente através da aplicação *MB Way*) tem sido um fenómeno que atingiu milhares de vítimas em Portugal.

Os grupos mais associados ao crime informático em Portugal são originários do Brasil, da América do Sul em geral e do leste europeu (nomeadamente nas configurações mais graves) e nacionais na criminalidade informática geral.

Quanto à exploração sexual de menores online são, no caso português, maioritariamente praticados por indivíduos isolados e em geral portugueses ou vivendo no nosso país, não assumindo caraterísticas de crime organizado transnacional.

Para a classificação de incidentes de segurança, o CNCS utiliza a taxonomia da Rede Nacional de CSIRTs que estabelece a classe dos incidentes e os tipos de incidentes. Neste sentido, o 'código malicioso' pode resultar em infeção, distribuição, C & C ou outro. Para a classe de incidente 'disponibilidade', podem surgir incidentes como DoS/DDoS e sabotagem. A 'recolha de informação' pode resultar de incidentes como *scan*, *sniffing* e *phishing*. A 'tentativa de intrusão' é causada por exploração de vulnerabilidades e tentativas de *login*. A 'intrusão' resulta da exploração das vulnerabilidades e de compromissos de conta. A

'segurança da informação' está relacionada com incidentes como acesso não autorizado e modificação/remoção não autorizada. A 'fraude' resulta de incidentes como utilização indevida ou não autorizada de recursos e da utilização ilegítima de nome de terceiros. O conteúdo abusivo consubstancia-se em incidentes como SPAM, direitos de autor, pornografia infantil, racismo e apologia da violência[115].

A motivação de base para a maior parte dos cibercrimes em Portugal continua a ser económica (extorsão, *phishing*, fraude) e *hacktivista* (*anonymous* e movimentos semelhantes), sendo que alguns dos principais atores criminais continuam ligados a fraude com cartões de crédito (*carding*). Das investigações em curso parece resultar um aumento significativo dos expedientes que tiram partido de produtos e serviços bancários, como é o caso dos cartões virtuais, também designados de "pré-pagos". Os crimes de extorsão (*ransomware*) registam uma tendência crescente.

Os dados pessoais poderão constituir um alvo crescente dos grupos criminosos. Cabreiro da UN3CT da Polícia Judiciária[116] considera que o crime informático está em permanente mutação, por exemplo, neste momento está a alterar plataformas, passando dos computadores pessoais, para os *iPads* e *smartphones*, com capacidade de recolha de fotos e vídeo. Segundo Cabreiro, "a generalização da *internet* torna difícil encontrar um perfil do autor e da vítima de crime informático". Acrescenta que se pode encontrar "um escalão etário mais vulnerável devido às tecnologias não fazerem parte da sua rotina". As crianças utilizadoras de novas tecnologias podem ser vítimas de pornografia infantil e de abuso sexual *online*. Existe um mercado de produção e distribuição de filmes, encontrando-se Portugal também na rota de circulação e residualmente de produção destes vídeos.

A utilização das plataformas de transmissão de vídeos – por exemplo, *o Facebook Live* ou o *Periscope* do *Twitter*, entre outras – para fins ilícitos, tem tido um grande crescimento em termos internacionais, nomeadamente por predadores sexuais, exibicionistas, *voyeurs* e outro tipo de agressores que assediam menores e vítimas com perfis muito

[115] Taxonomia nacional. Disponível em: https://www.cncs.gov.pt/content/files/taxonomia_pt.pdf

Consultado em 20 de outubro de 2017.

[116] Entrevista publicada em 16 de outubro de 2017 no jornal "Correio da Manhã". Disponível em: https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/crime-infomatico-ja-atinge-os-telemoveis?Ref=DET noticiasceccao. Consultado em 17 de outubro de 2017.

diversificados, transmitem mensagens de ódio, de incitamento à violência, ao suicídio, por exemplo. A empresa *Facebook* refere estar a procurar melhorar a resposta tecnológica para reagir mais eficazmente às denúncias e a recrutar mais pessoal para as equipas que analisam as queixas e monitorizam os vídeos em direto, por compreender a enorme sensibilidade em termos de direitos individuais que decorre da exibição de imagens em tempo real. Quando um vídeo ou um *post* tem várias denúncias, o algoritmo vai alertar os moderadores. A tecnologia pode ser melhorada, admite o *Facebook*, que depende muito da combinação entre inteligência artificial, moderadores humanos e alertas dos utilizadores para monitorizar toda a rede[117].

Em 2018 foi divulgada a descoberta de uma falha no protocolo WPA2, que se julgava extremamente seguro, o que coloca todas as redes *wi-fi* do mundo em perigo de sofrerem um ataque informático. O universo da tecnologia foi apanhado de surpresa com a publicação de um comunicado elaborado por especialistas da Universidade de Lovaina, na Bélgica que concluiu que as ligações *wi-fi* de residências particulares ou empresas podem ser facilmente pirateadas. Os investigadores designaram estes ataques como *kracks*, conseguindo enganar o protocolo de segurança para redes sem fios WPA2 de maneira a permitir o acesso a pessoas não autorizadas. Este método pode ser utilizado para subtrair informação sensível do utilizador, como números de cartões de crédito, correios eletrónicos, palavras-chave, conversas de *chat*. Os especialistas dizem que o *link* vulnerável é o processo de mediação através do qual cada dispositivo que se liga a uma determinada rede – criptografada mediante o WPA2 – usa uma nova chave que bloqueia o tráfego interno. O ataque acontece quando se engana a rede, inserindo uma chave já utilizada, algo que o protocolo WPA2 não impede, sendo especialmente vulneráveis os sistemas *Android* e *Linux*, ainda que o problema se estenda a qualquer computador ou dispositivo móvel que se conecte ao router. O impacto deste *modus operandi* pode ser massivo, atendendo à difusão global do protocolo WPA2. Uma vez dentro do sistema, um *hacker* que consiga aceder a uma rede sem fios pode registar toda a informação que circula na ligação, sempre que esta não esteja criptografada (em URLs do tipo HTTP)[118].

---

[117] Disponível em https://www.dn.pt/sociedade/interior/a-morte-em-direto-eis-o-lado-negro-das-redes-sociais-6257367.html. Consultado em 19 de outubro de 2017.

[118] Existem algumas formas das instituições e pessoas se protegerem. Por um lado, ligarem-se unicamente através de redes móveis (3G, 4G), que não são afetadas

O relatório especial do Eurobarómetro 499 *Europeans' attitudes towards cyber security* de janeiro de 2020 apresenta as perceções dos europeus em relação à cibersegurança. De forma sucinta, apontamos algumas das principais tendências. Assim, mais de três quartos dos entrevistados (76%) usam a Internet diariamente e outros 9% usam-na muitas vezes ou ocasionalmente. Embora mais de seis em cada dez pessoas em cada Estado membro utilizem a internet diariamente, a proporção de cidadãos que têm contacto diário com a rede é geralmente maior nos países da Europa Ocidental e do Norte.

A proporção de europeus que acede à internet via telemóvel é de 85%. Os computadores portáteis (51%) são mais comuns como meio de acesso à internet do que os computadores de secretária (41%). O uso de computadores em geral (portáteis e computadores de secretária) para aceder à internet continua a diminuir.

A maioria dos inquiridos que utilizam a internet afirma fazê-lo para aceder ao seu e-mail (80%), para lerem notícias, blogs ou fóruns e para acederem às redes sociais (ambos 62%) ou para fazerem transações bancárias online (61%). As atividades online menos comuns são o *e-learning* (16%), a venda de bens ou serviços (2%) e os jogos online (25%).

Os entrevistados que usam a internet são mais propensos a demonstrarem preocupações com o uso indevido dos seus dados pessoais (46%) e a segurança dos seus pagamentos online (41%). Muitos dos inquiridos são incapazes de verificar encomendas, de pedir conselhos a uma pessoa real, ou de dizer que têm medo de não receber bens ou serviços que compram online (ambos 22%). As preocupações com privacidade e segurança online fizeram com que 93% dos entrevistados mudassem o seu comportamento, por exemplo, não abrir e-mails de desconhecidos

---

pelo ataque e tentar fazê-lo em redes HTTP e, sempre que possível, mediante VPN. Estas medidas só protegem parcialmente antes de que chegue a solução em forma de atualização do *firmware* dos fabricantes do router, ainda que também as plataformas "cliente" estejam a apressar-se para garantir a segurança os seus dispositivos; é o caso da Microsoft, que conta já com uma estratégia nesse sentido. Os especialistas afirmam que o melhor conselho é manter as plataformas atualizadas até à última versão, acreditando que os fabricantes vão adotar soluções urgentes. Entretanto, em 16 de outubro de 2017 o investigador de segurança Mathy Vanhoef publicou um curto vídeo no Youtube em que demonstra como um hacker pode chegar a informação transmitida através de uma rede sem fios, neste caso, um telemóvel Android.

Disponível em: http://observador.pt/2017/10/17/todas-as-redes-wi-fi-do-mundo-estao-em-risco-de-sofrer-um-ataque-informatico/. Consultado em 19 de outubro de 2018.

ou instalar programas ou aplicativos antivírus (ambos 42%). Quase um terço (32%) dizem que visitam apenas sites que conhecem e confiam ou usam apenas o seu computador pessoal.

Cerca de 52% acham que estão bem informados sobre a cibercriminalidade, mas apenas 11% dizem que se sentem muito bem informados. Pouco mais de três quartos (76%) dos entrevistados acreditam que o risco de se tornarem vítimas de crimes cibernéticos está a aumentar. Todavia, muito menos (52%) pensam que se podem proteger de forma suficiente, o que representa uma queda de nove pontos percentuais desde 2018. Cerca de um em cada cinco (22%) tem conhecimento da existência de um canal oficial para denunciar um crime informático ou comportamentos online ilegais, sendo que um número inferior de entrevistados está ciente da existência de um site para esses fins (12%). Apenas uma minoria em cada país conhece os canais oficiais de denúncia desses crimes. A maioria em cada país pensa que os riscos relacionados com o cibercrime estão a aumentar.

Os entrevistados, na maioria das vezes, dizem que estão preocupados quanto à possibilidade de se tornarem vítimas de fraude bancária online (67%), de *software* malicioso que danifique os seus dispositivos e do roubo de identidade (ambos 66%) ou de *hacking* das suas redes sociais online ou de contas de e-mail (61%).

A preocupação com a possibilidade de encontrarem acidentalmente conteúdos relacionados com abuso sexual infantil online (53%) ou conteúdos online que promovam o ódio racial ou o extremismo religioso (53%) diminuiu significativamente.

Metade dos entrevistados conhece alguém que foi vítima de criminalidade informática, sendo os ilícitos mais mencionados, o recebimento de e-mails fraudulentos, telefonemas a solicitar detalhes pessoais (25%) ou a descoberta de software malicioso no seu dispositivo (21%). Porém, apenas uma minoria dos inquiridos foi pessoalmente vítima de qualquer um dos crimes cibernéticos listados no questionário, sendo o mais comum o recebimento de e-mails ou telefonemas a pedirem os seus dados pessoais (36%) ou a descoberta de *software* malicioso no seu dispositivo (28%).

Mais de um terço (37%) dos entrevistados dizem que tomam medidas para proteger as crianças da sua família de assédio online, sendo as ações mais comuns, a monitorização do uso da internet pelas crianças (21%), discutir os riscos online com as crianças (20%) ou limitar o tempo de utilização de dispositivos online (19%).

No relatório da EUROPOL designado *Internet Organised Crime Threat Assessment* (IOCTA) de 2021, são expostas as principais tendências da cibercriminalidade nos Estados membros da U.E.

O IOCTA de 2021 apresenta como principais tendências na U.E. as seguintes:

- os programas de *ransomware* estão a realizar ataques às cadeias logísticas para comprometer as redes de grandes corporações e instituições públicas e utilizam novos métodos de extorsão em várias camadas. O *ransomware* é, ao nível global, a ameaça mais proeminente em termos de diversidade das vítimas e da dimensão dos danos provocados. O número de ataques DDos de larga escala tem tendência a agravar-se, sendo originado pela expansão de aparelhos inseguros de uso doméstico e comercial (*internet of things* – IoT). A segurança ineficaz da *internet* em muitas empresas, instituições e nas residências particulares, resulta no acesso ilegal, na exfiltração e na substração de dados ou informação;
- o *malware* móvel tornou-se um modelo de negócios em larga escala, com ataques de sobreposição, interrupção de autenticação de dois fatores e recursos de *spam* por SMS;
- o DDoS para resgate parece estar a ser utilizado com maior frequência, pois os criminosos usam os nomes de grupos conhecidos de ameaças persistentes avançadas (APT) para assustar os seus alvos de forma a cumprirem as exigências de resgate.
- a exploração e coação sexual de crianças na internet continuam a expandir-se, quer visando o acesso físico às vítimas, quer a gravação de conteúdos sexuais em vídeo ou fotogramas. A partilha destes conteúdos é efetuada através de redes de ponto a ponto, das redes sociais ou em comunidades de predadores e agressores sexuais alojadas na Dark Web, a qual, continua a ser uma plataforma importante para a troca de conteúdos sexuais infantis. A produção de material autogerado no quadro do abuso sexual de crianças é uma ameaça importante, estando a ser exibidos conteúdos de crianças cada vez mais novas;
- o *phishing* e a engenharia social continuam a ser os principais vetores nas fraudes de pagamento, aumentando em volume e sofisticação. A fraude de investimento está a prosperar cada vez mais tendo resultado em prejuízos devastadores para as

vítimas, mas o comprometimento de *e-mail* comercial (BEC) e a fraude de CEO também continuam a ser ameaças importantes. A fraude com cartão não presente parece sob controlo, pois as restrições do COVID-19 restringem os tipos de fraude baseados em viagens;

- os utilizadores da Dark Web estão a usar cada vez mais o Wickr e o Telegram como canais de comunicação ou para contornar as taxas de mercado. Os utilizadores da Dark Web estão a adotar cada vez mais criptomoedas anónimas, como a Monero e serviços de troca. Os utilizadores contam com uma segurança operacional sofisticada, migrando rapidamente para outros mercados ou para mercados que impõem PGP manual após remoções. As infraestruturas cinzentas (grey infrastructure) estão a ajudar cada vez mais os utilizadores da Dark Web a prosperar. A Dark Web permite às redes de criminalidade organizada uma interconexão com uma vasta quantidade de alvos, garantindo o acesso a dados de contas pessoais, documentos falsos, formas fraudulentas de pagamento. Um número sem precedentes de cibernautas utiliza o TOR e outros programas similares para navegarem de forma anónima e para o comércio ilegal de estupefacientes, armas e conteúdos relacionados com o abuso sexual de crianças.

Segundo a EUROPOL, as infraestruturas críticas encontram-se na atualidade com um grau extremamente elevado de informatização e de automação, sendo, por isso, alvos potenciais de ataques cibernéticos os diversos setores prioritários e respetivas infraestruturas: energia (eletricidade, combustível, gás), transportes (aéreos, ferroviários, marítimos, terrestres), bancos, mercados financeiros, saúde (hospitais públicos e privados), redes de distribuição de água e infraestruturas digitais. Quanto aos tipos de serviços digitais igualmente cobiçados pelos piratas informáticos, salientam-se os mercados *online*, os motores de busca *online* e os serviços de armazenagem (*cloud*).

A convergência da cibercriminalidade e do terrorismo é outra das tendências hodiernas. Os terroristas continuam a usar sobretudo a *internet* e as aplicações de comunicação *online* (exemplo: whatsapp e telegram) para a coordenação de ações violentas, propaganda e troca de conhecimentos. A capacidade dos grupos terroristas para lançarem ciberataques, segundo a EUROPOL, aparenta ser ainda limitada. A ati-

vidade das organizações terroristas tem sido centrada na *internet* livre, mas a *darknet* começa a ser cada vez mais utilizada pelos terroristas para campanhas de angariação de fundos, para o uso de mercados ilegais e para a difusão de ações de propaganda desencadeadas nas redes sociais *mainstream*. Segundo Klimburg, "cibercrime, ciberterrorismo e ciberguerra partilham uma base tecnológica comum, ferramentas, logística e instrumentos. Podem também partilhar as mesmas redes sociais e ter objetivos similares. As diferenças entre estas duas categorias de ciberatividades são frequentemente ténues (...). Na perspetiva de um ciberguerreiro, o cibercrime pode oferecer uma base técnica (ferramentas de *software* e apoio logístico) e o ciberterrorismo a base social (redes pessoais e motivação) com as quais podem ser executados ataques às redes de computadores de grupos inimigos ou nações" (Klimburg, 2011: 41).

Os *modi operandi* utilizados pelos piratas informáticos apontam para a transversalidade e transdisciplinaridade dos crimes. A utilização de técnicas de engenharia social é apontada pela EUROPOL como uma tática para o cometimento de crimes informáticos, na medida em que permite a análise do perfil, hábitos, rotinas, locais de residência e de lazer, familiares e amigos, das potenciais vítimas, aumentando as possibilidades de concretização da ação criminosa e respetivo impacto.

A *Bitcoin* continua a ser um facilitador-chave para a cibercriminalidade, aparecendo, entretanto, outras cripto-moedas que começam a ganhar popularidade no submundo digital, como as *Monero*, *Ethereum* e *Zcash*. A facilidade em abrir contas bancárias em alguns países, em particular contas *online*, está a incrementar o branqueamento de capitais.

Os fóruns criminais e as plataformas digitais de comunicação têm-se consolidado como um ambiente ideal para os criminosos cibernéticos, disponibilizando locais de encontro, mercados e acesso a competências e perícia de outros membros da comunidade de cibercriminalidade transnacional.

A utilização de aplicações seguras por criminosos – normalmente de livre acesso e populares entre os cidadãos em geral -, nos mais diversos mercados ilícitos (tráficos, criminalidade violenta, criminalidade financeira, terrorismo, extremismo político-social), proporciona a rapidez e imediatismo dos fluxos de informação, a camuflagem da identidade, a transferência de grandes quantidades de dados e maiores oportunidades de negócio.

Em março de 2022, a EUROPOL divulgou uma publicação no seu site oficial, designado *Cyber Criminals Exploit Crises. Protect Your-*

self!, cujo objetivo fundamental consiste em aconselhar os cidadãos a manter-se seguros quando navegam na internet durante uma crise global. A pandemia de COVID-19 e a invasão da Ucrânia em 2022 criaram oportunidades para os criminosos, em face do desejo das pessoas de acederem a notícias e informações sobre essas crises. Assim, a publicação em referência aconselha os cidadãos quanto a notícias falsas, *phishing* e *smishing, spear phishing*, sites falsos, aplicativos falsos, oportunidades de investimento falsas e mulas de dinheiro.

Para a EUROPOL, uma combinação de fatores de ordem legal e técnica, negam aos órgãos de polícia criminal, o acesso, de forma atempada, às comunicações eletrónicas suspeitas e a possibilidade de execução de perícias forenses. Em muitos casos, as dificuldades colocadas pelos sistemas de encriptação e de retenção de dados, reduzem a possibilidade de prossecução das investigações e a recolha da prova digital de forma célere, eficaz e eficiente.

A inteligência artificial (IA) pode ser fundamental para prevenir e combater o terrorismo (nomeadamente conteúdos gerados por terroristas online), a exploração sexual infantil (identificando os indivíduos que partilham o material, bem como as suas localizações) e a criminalidade grave e organizada.

No relatório *Accountability Principles for Artificial Intelligence (AP4AI) in the Internal Security Domain. AP4AI Framework Blueprint*, elaborado pela Europol Innovation Lab e pelo Centre of Excellence in Terrorism, Resilience, Intelligence and Organized Crime Research (CENTRIC), publicado em fevereiro de 2022, a Europol defende o seguinte:

- os recursos encobertos da polícia estão a tornar-se cada vez mais importantes nas investigações de crimes cibernéticos. No entanto, as barreiras legais em torno da retenção e compartilhamento de dados persistem. Os dados geralmente não são retidos por tempo suficiente com os *Internet Service Providers* (ISP's), o que pode levar à perda de provas, pelo que as investigações beneficiariam de uma retenção de dados mais longa. Além disso, há a necessidade de regras mais claras para o registo de endereços IP e domínios que possam aumentar a qualidade dos dados. O aumento da cooperação internacional também é crucial;
- há a necessidade de recrutamento para as Polícias de peritos mais qualificados, de formação e de soluções técnicas para lidar

adequadamente com o crime cibernético, devido ao aumento da sofisticação técnica;
- é necessário estabelecer uma maior cooperação entre os setores público e privado para prevenir e combater as novas ameaças digitais: VPNs utilizadas para fins criminais, transações ilícitas com criptomoedas e plataformas de lavagem de dinheiro.
- as agências de aplicação da lei devem ser firmemente incorporadas nos quadros nacionais de gestão de crises de cibersegurança e devem ser atribuídas funções e responsabilidades claras às diferentes autoridades competentes (AP4AI, 2022), nomeadamente defesa, serviços de inteligência, polícia, justiça.

Segundo o RASI 2021, "a legislação referente à retenção de dados tem condicionado a recolha e a preservação da prova neste tipo de investigações. A disseminação pelos ISP's nacionais de tecnologia *Carrier Grade Network Address Translation* (CGNAT) criou um relevante constrangimento no processo de identificação de autores de crimes em território nacional e tem sido um obstáculo às investigações. Espera-se conseguir limitar o número de utilizadores por IP em CGNAT, como já acontece em alguns Estados europeus. Outra dificuldade prende-se com a dificuldade com a disseminação em Portugal de cartões de crédito pré-pagos (seria importante que a Banca regulamentasse de forma mais rigorosa a emissão de cartões pré-pagos) e referências de pagamento multibanco que são cada vez mais usadas como meio de transferir fundos das vítimas" (RASI, 2021: 63). De referir também "no plano da cooperação internacional (...) a necessidade de alguma coordenação no que respeita à existência de pontos únicos de contacto internacionais (EUROPOL, INTERPOL, G7, Convenção de Budapeste) de modo a evitar a dispersão comunicacional e por consequência de informação" (RASI, 2021: 63).

As tecnologias emergentes levantam um conjunto questões de ordem ética, deontológica, na área dos direitos fundamentais, da privacidade, da legitimidade, assim como, a possível reprodução sistemática de vieses (Hunkenshroer & Luetger, 2022). Os algoritmos podem ser desenvolvidos com base em vieses (Miller, 2019: 2019), o que impactará necessariamente em direitos dos cidadãos nas sociedades democráticas (Noble, 2018: 24). Todavia, a inteligência artificial, a análise e processamento de grandes quantidades de dados (*big data*) e as técnicas

preditivas suportadas em *software* analítico são hoje uma realidade em diversas Polícias em termos internacionais. Estas inovações implicam assim mais responsabilidade, escrutínio e responsabilização, tendo por objetivo a prevenção e o combate às formas mais complexas e organizadas da criminalidade contemporânea.

Conclusões

As infraestruturas de informação e o ciberespaço "são indispensáveis na nossa sociedade, e o seu correto funcionamento assume importância crucial para a livre circulação da informação e dos processos e serviços dependentes desse fluxo" (Nunes, 2010: 1194).

A cibersegurança foi integrada nas estruturas securitárias preexistentes (nas Forças Armadas, nas Forças e Serviços de Segurança e Autoridades Judiciárias) em muitos países ocidentais, tendo potenciado a adoção de Estratégias Nacionais e ainda a criação de Centros Nacionais para a deteção de ameaças cibernéticas, para apoiarem operações de investigação criminal. Em alguns países, verifica-se o controlo por parte do Estado de redes organizadas de *hackers* que atuam em nome do regime (caso da China) ou numa lógica de *outsourcing* destes peritos para desenvolverem ações de ataque e defesa (Rússia).

A cibersegurança salienta o esbatimento entre o público e o privado. O setor privado está no centro da cibersegurança mundial, sendo proprietário de grande parte das infraestruturas críticas a nível global, e parceiro indispensável de Estados e de outros atores (incluindo a U.E. e a ONU) no combate às ciberameaças. A cibersegurança está ainda relacionada com a dificuldade de atribuição de responsabilidades pelos ataques informáticos. Permite a existência de relações internacionais de forma anónima, escondidas do espaço público e sem conhecimento dos resultados, o que é preocupante numa perspetiva de responsabilização política nacional e internacional. O ciberespaço levanta a questão do conceito de poder nas relações internacionais. Não se trata de uma nova forma de poder, nem desafia ainda a integridade da soberania nacional, mas sim de uma certa difusão do poder por novos atores e entidades, o que há pouco tempo era limitado aos governos dos principais Estados do sistema internacional (Barrinha & Carrapiço, 2016: 256-257).

As ciberameaças e a cibercriminalidade em concreto, estão cada vez mais organizadas e transvazam fronteiras geográficas, de soberania

política, de origem social e económica e tecnológicas. É, no entanto, necessário pensar uma estrutura que coordene as diversas dimensões da segurança no ciberespaço em Portugal, evitando iniciativas casuísticas e parcelares. Revemo-nos "na necessidade de prever a existência de um órgão coordenador das áreas ligadas à Cibersegurança e Ciberdefesa do Estado (Conselho Nacional de Cibersegurança), facilitando a definição não só de uma orientação política e estratégica mais coordenada e sinérgica como também uma gestão de crises mais eficaz" (Nunes, 2012: 115).

A sociedade em rede e a revolução tecnológica em curso criam novas oportunidades e vulnerabilidades decorrentes das interdependências estruturais e funcionais entre setores considerados críticos para o funcionamento da nossa sociedade. Por um lado, as oportunidades podem ser potenciadas pela redundância entre infraestruturas e respetivos sistemas de alerta de segurança, fortalecendo a resiliência global do sistema. Permitem a troca de conhecimentos ao nível global e a cooperação entre as redes internacionais de aplicação da lei. Por outro, aumentam o potencial das ameaças e riscos afetarem mais alvos e os cidadãos em geral, na medida em que podem aproveitar-se das redes e dos sistemas informáticos desprotegidos, afetando instituições estatais, empresas e comunidades. A interdependência entre setores distintos e da rede de ligações, não minimiza o impacto das quebras de segurança, poderá sim contribuir para o amplificar.

Estas organizações criminosas assumem caraterísticas de grande complexidade, de sofisticação, de pesquisa científica e de desenvolvimento de novas ferramentas tecnológicas, de *modi operandi*, de novas formas de iludir os sistemas de segurança e os investigadores criminais, procuram parcerias, fornecedores, clientes, peritos e vítimas para obterem elevados proventos financeiros.

As redes financeiras e as redes multimédia globais "estão intimamente relacionadas, e esta meta-rede em particular tem um poder extraordinário. Mas não o poder todo (...) ela própria é dependente de outras grandes redes, como a rede política, a rede de produção cultural (...), a rede militar e de segurança, a rede global criminal e a rede global decisiva de produção e aplicação de ciência, tecnologia e gestão do conhecimento. Estas redes não se fundem (...), envolvem-se em estratégias de parceria e de competição, formando redes *ad-hoc* em torno de projetos específicos. Mas todas elas partilham um interesse em comum: controlar a capacidade de definir as regras e as normas da sociedade através de

um sistema político que primariamente responda aos seus interesses e valores" (Castells, 2013: 25).

A cibercriminalidade irá explorar intensivamente o novo paradigma da computação na nuvem, a computação móvel (por exemplo, os dispositivos móveis de pagamento), as estratégias DIY[119], DIWM[120], BYOD[121] e a IoT[122].

A *Big Data* afigura-se igualmente como uma oportunidade para as empresas, para as Polícias, mas também para a cibercriminalidade, consistindo em informação agregada e combinada de forma global e perspetivando o desenvolvimento de sistemas de análise preditiva e a inteligência artificial associada à videovigilância ou a nano-drones que poderão ser *the next big thing* no setor da segurança eletrónica, mas também para os piratas informáticos.

O estilo de vida digital liga os consumidores cada vez mais à *internet* e leva-os a adquirir novas tecnologias: computadores pessoais, telemóveis, veículos automóveis com sistemas de navegação eletrónica, eletrodomésticos inteligentes, serviços *online* (contas bancárias, compras eletrónicas), robots domésticos, ou outros. A integração de sistemas de georreferenciação e de informação geográfica (como o GPS) e outros aparelhos, como os computadores, telemóveis, automóveis, a armazenagem em nuvens (*clouds*), as redes de acesso sem fios (*wi-fi*), criam um novo campo para o comprometimento da nossa segurança e da nossa privacidade.

A obsolescência dos regimes legais dos Estados para fazer face ao desenvolvimento tecnológico, às ciberameaças e em concreto à cibercriminalidade e à sua permanente mutação e capacidade adaptativa, é uma realidade. Os Estados autoritários recrutam peritos para desenvolver capacidades na área da ciberguerra. Torna-se difícil estabelecer com exatidão a base territorial das organizações ou dos peritos que em concreto cometem o crime ou a série de crimes, o meio utilizado, o servidor, as

[119] *Do it youself* – faça você mesmo; que apostam na autonomia do utilizador de atualizar programas, de explorar informação.

[120] *Do it with me* – faça-o, constitui a tendência mais recente, apostando nas competências dos utilizadores para desenvolver conteúdos que desenvolvem os próprios programas.

[121] *Bring your own device*

[122] *Internet of Things* – consiste numa tecnologia de rápida implementação para soluções *Big Data*. Debate-se ainda com questões de segurança e de proteção de dados.

consequências da ação (prejuízos, lucros, informação subtraída, a existência de cavalos de Troia).

Por outro lado, existem regiões no mundo que se constituem como um autêntico paraíso para a atividade destas organizações, devido à falência ou desregulação dos respetivos sistemas de segurança e justiça. A cooperação internacional entre os Estados (e das respetivas entidades judiciais e policiais), assim como a aposta e empenhamento das Organizações Internacionais (ONU, OTAN, U.E.) e das multinacionais privadas na prevenção, proteção, deteção, reação e investigação das novas ameaças e riscos informáticos é crucial. À medida que a tecnologia avança, surgem novas ferramentas e formas de iludir as autoridades; "as limitações tecnológicas na deteção, classificação, e vestígios dos ataques, irão (...) complicar, ainda mais, a decisão estadual durante a análise de um ciberataque (...). A responsabilidade de um Estado deve ser julgada pelos factos disponíveis, mesmo se esta resulta numa atribuição errada. Primeiro, enquanto um Estado avalia um ataque com o melhor da sua capacidade técnica e atua com boa fé face à informação disponível, este cumpre as suas obrigações internacionais. Segundo, Estados que recusam atuar em conformidade com o seu dever internacional de prevenir que o seu território seja usado para cometer ciberataques escolheram o risco de serem considerados indiretamente responsáveis, por acidente" (Sklerov, 2009: 76-78).

O século XXI necessita que os Governos e em concreto as Polícias sejam versáteis, imaginativas, criativas e que adotem estratégias inovadoras para além das conceções tradicionais de segurança. Os desafios da tecnologia são e continuarão a ser avassaladores, dado que podem impactar nos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, mas também na melhoria da segurança coletiva, cabendo às instituições transnacionais e aos governos nacionais a consensualização e coordenação de políticas, o incremento da investigação científica de forma a garantirem a liberdade, a reforçarem a segurança e melhorarem a qualidade de vida nas sociedades modernas.

Bibliografia

Aquilla, John & Ronfeldt, David (2013), *Ciberwar is Coming* in Comparative Strategy, vol. 12, n.º 2 Sprimg, 141-165.

Barlow, John Perry (2006). *Declaração de independência do ciberespaço*. Brasília: Ministério da Cultura.

Barrinha, André & Carrapiço, Helena, *Cibersegurança.* In Segurança Contemporânea (Lisboa: Pactor, 2016)

Benkler, Yochai, *Hacks of Valor. Why Anonymous is not a Threat to National Security* In Foreign Affairs. April 4, 2012.

Disponível em: http://www.foreignaffairs.com/articles/137382/yochai-benkler/hacks-of--valor. Consultado em 19 de outubro de 2017.

Castells, Manuel (2013), *Redes de Indignação e Esperança. Movimentos Sociais na Era da Internet*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Comissão Europeia e Conselho da UE (2020). *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Estratégia da União Europeia para a Cibersegurança na década digital*. Bruxelas, 16.12.2020 JOIN (2020) 18 final.

Conselho da Europa (2009). *Convenção do Conselho da Europa (CCE), de 23 de novembro de 2001 (designada por Convenção de Budapeste*), ratificada por Portugal em 2009, através da Resolução da Assembleia da República n.º 88/2009, de 15 de setembro

European Commission (2020). *Special Eurobarometer 499. Europeans' attitudes towards cyber security.* January 2020

Europol (2021). *Internet Organized Crime Threat Assessment.* Disponível em: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/internet_organised_crime_threat_assessment_iocta_2021.pdf

Europol Innovation Lab & CENTRIC (Centre of Excellence in Terrorism, Resilience, Intelligence and Organised Crime Research) (2022). Accountability Principles for Artificial Intelligence (AP4AI) in the Internal Security Domain AP4AI. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Accountability_Principles_for_Artificial_Intelligence_AP4AI_in_the_Internet_Security_Domain.pdf

Europol (2022). *Cyber Criminals Exploit Crises. Protect Yourself!* Disponível em: https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/public-awareness-and--prevention-guides/how-can -you-stay-safe-online-during-global-crisis

Fernandes, José Pedro Teixeira (2012). *A Ciberguerra como Nova Dimensão dos Conflitos do Século XXI*, In RI, n.º 33, março.

Fernandes, José Pedro Teixeira (2014). *Ciberguerra. Quando a Utopia Se Transforma em Realidade*. Vila do Conde: Verso da História.

Gibson, William, (1984). *Neuromancer*. Nova Iorque, Ace Books.

Gonçalves, João Pinto (2016). *Enquadramento legal da Cibersegurança em Portugal e no Mundo O impacto dos crimes cibernéticos no Direito Internacional*. Alfeite: Escola Naval.

Hunkenschroer & Luetge, C. (2022). *Ethics of AI-Enabled Recruiting and Selection: A Review and Research Agenda*. Journal of Business Ethics, volume 178, pp. 977–1007.

Kierkgaard, Sylvia (2007). *EU Tackles Cybercrime.* In Cyber Warfare and Cyber Terrorism. Editors Andrew M. Colarik, Lech Janczewski. Publisher Idea Group Inc (IG)): 431-432.

Klimburg, Alexander (2011). *Mobilizing Cyber Power.* In Survival: Global Politics and Strategy, vol. 53, n.º 1, fevereiro-março, pp. 41-60.

Kuehl, D.T. (2009). *From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem*. F.D. Kramer et al., eds. Potomac Books, Inc. 24–42.

Lei n.º 46/2018, de 13 de Agosto (Regime Jurídico de Segurança do Ciberespaço)

Leigh, David & Harding, Luke, *Wikileaks. Inside Julian Assange's War on Secrecy*. London: Guardian Books, 2011.

Mathews, Jessica T., *Power Shift*. In Foreign Affairs, 76:1, 1997, p. 50-66. Disponível em:http://www.polsci.wvu.edu/faculty/hauser/PS293B/MathewsPowerShiftForAff1997.pdf – Consultado em 15 de outubro de 2017.

Miller, T. (2019). *Explanation in artificial intelligence: Insights from the social sciences.* Artificial Intelligence, volume 267, February, pp 1-38.

Natário, Rui (2013), *O Combate ao Cibercrime: Anarquia e Ordem no Ciberespaço*. Lisboa: Revista Militar n.º 2541.

Noble, S. (2018). *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism*. New York, New York University Press.

Nunes, Paulo Viegas, (2010). *Mundos Virtuais, Riscos Reais: Fundamentos para a definição de uma Estratégia de Informação Nacional*. In: Revista Militar. Lisboa: Empresa da Revista Militar, pp. 1169-1198.

Nunes, Paulo Viegas, (2012). *A Definição de uma Estratégia Nacional de Cibersegurança*. In: Nação e Defesa – Revista Quadrimestral n.º 133. Lisboa: Insituto da Defesa Nacional, pp. 113-127.

Nunes, Paulo Viegas, (2015). *Sociedade em Rede, Ciberespaço e Guerra de Informação. Contributos para o Enquadramento e Construção de uma Estratégia Nacional de Informação* (Lisboa: Instituto ds Defesa Nacional, 2015)

Parlamento Europeu e Conselho da UE (2016). *Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de julho de 2016 relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União.*

Ralo, Jorge (2013). *CiberSegurança e CiberDefesa*. In Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. Disponível em: http://dgpdn.blogspot.pt/2013/03/artigo-de-opiniao-ciberseguranca-e.html. Consultado a 09/11/2015.

Ramonet, Ignacio (1998). *Geopolítica do Caos*. Petrópolis. Editora Vozes.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019 de 23 de maio. Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023.

Schjolberg, S. (2012). *An International Criminal Court or Tribunal for Cyberspace* (ICTC). EastWest Institute.

Sklerov, Matthew J. (2009), *Solving the Dilemma of State Responses to Cyberattacks: A Justification for the Use of Active Defenses Against States Which Neglect Their Duty to Prevent.* In Military Law Revue, vol. 201, pp. 1-85. Disponível em: http://www.loc.gov./rr/frd/Military Law/Military_Law_Review/pdf-files/201-fall-2009.pdf Consultado em: 19 de outubro de 2017.

SSI (2022). *Relatório Anual de Segurança Interna 2021.* Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLI0NgcAIUgtZwUAAAA%3d

Utsonomiya, Fred Izumi & Reis, Mariza de Fátima. *Reflexões sobre o alcance do agir comunicativo da sociedade civil em redes sociais: o ciberativismo em questão*. In SIMSOCIAL – Simpósio em Tecnologias Digitais e Sociabilidade – Mídias Sociais, Saberese Representações – Anais. Salvador, outubro de 2011. Disponível

em: http://gitsufba.net/simposio/wp-content/uploads/2011/09/Reflexoes-sobre-o-alcance-do-agir-comunicativo-da-sociedade-civil-em-redes-sociais-UTSUNOMIYA--Fred-REIS-Mariza.pdf. Consultado em 14 de outubro de 2017.

VIOLÊNCIA NO DESPORTO. POR UM MODELO DE SEGURANÇA E POR UMA INFLEXÃO DA IMPUNIDADE FACE À LEI.

Introdução

O desporto em geral e o futebol em particular surgem como fenómenos de massas, com grande impacto político, económico, social e cultural no mundo contemporâneo, globalizado, em rede e profundamente mediatizado. É um espetáculo que não se cinge aos estádios e ao período de duração dos jogos ou das competições. O designado desporto-rei é recheado de paixões e de interesses económico-financeiros, mas tem igualmente um grande significado histórico, político e popularidade, sendo associado muitas vezes, ao prestígio ou afirmação de Estados, regiões, cidades e de comunidades.

O futebol surge como veículo de satisfação e de prazer não só para os que o praticam: os jogadores; mas também para quem acompanha, assiste e apoia: os adeptos (Dunning, 1999, p.3). A partir do momento em que o futebol assumiu uma importância e adesão transversal entre as diversas camadas sociais, grupos étnicos e religiosos e, muitas vezes, em extratos da população com diversas carências económicas e de educação, passou a ser veículo para a expressão de frustrações, reivindicações e afirmação da identidade e das idiossincrasias existentes em cada sociedade.

A violência associada ao desporto tem tido cada vez maior atenção das organizações internacionais, governos, da comunicação social e da opinião pública. Assume uma dimensão e contornos preocupantes em muitos Estados, facto que tem levado a uma crescente cooperação internacional e interinstitucional ao nível, interno, dado que esta fenomenologia criminal necessita de uma abordagem transdisciplinar das áreas da justiça, da segurança interna, do desporto, da educação, da segurança

social, da saúde, bem como sinergias entre os setores público e privado e entre os diferentes atores relevantes no «mundo do futebol».

1. Breve Evolução Histórica da Violência no Futebol

A violência existente em muitas comunidades acabou por se manifestar no interior dos estádios e nas suas imediações e os adeptos assumiram muitas vezes as cores dos clubes que apoiavam como fator identitário com forte conotação tribal e como forma de identificação, de aceitação grupal e, em alguns casos, como modo de contestação ou de escape face ao sistema social, económico e político envolvente.

Neste contexto, sendo o futebol um desporto cada vez mais global e gozando de grande popularidade foram vários os incidentes registados ao longo das décadas no século XX e no início do século XXI nos diversos continentes.

Em 1946, no Reino Unido, após uma desordem entre adeptos durante o jogo entre o Bolton Wanderers e o Stoke City morreram 44 pessoas e mais de 500 ficaram feridas.

Em **1964** durante um jogo entre as seleções nacionais do Perú e da Argentina, no Estádio Nacional de Lima, na sequência de um golo da seleção peruana anulado no último minuto, deu-se uma tentativa de invasão de campo e arremesso de objetos para o relvado por parte dos adeptos do Perú, tendo os mesmos entrado em confronto com a polícia. Morreram dezenas de pessoas esmagadas.

Em 1968 no estádio Monumental de Nuñez em Buenos Aires na Argentina, num jogo entre o River Plate e o Boca Juniors, 71 pessoas morreram asfixiadas e 150 ficaram feridas. O episódio ficou conhecido como a tragédia da 'Puerta 12', pois os adeptos do Boca Juniors queriam sair pelo portão 12 (que estava fechado) durante os confrontos violentos entre grupos de ambas as equipas.

Em 1971, no estádio do Glasgow Rangers que jogou contra o Celtic, 66 pessoas ficaram esmagadas e 150 feridas, num jogo que foi presenciado por 80.000 espetadores.

Em 1974, 48 pessoas morreram e 50 ficaram feridas após queda de parte da bancada no estádio Zamalek do Cairo.

Em **1982** uma desordem no estádio Luzhniki em Moscovo resultou em 340 mortes e mais de mil feridos na partida entre o Spartak Moscovo e o HFC Haarlem.

Em 1985 ocorreu um incêndio na bancada principal do estádio britânico de Bradford City, tendo provocado a morte de 53 pessoas e mais de 200 ficaram feridas. No mesmo ano, em 29 de maio, o estádio de Heysel em Bruxelas (Bélgica), pouco antes da final da Taça dos Campeões Europeus, foi palco de confrontos entre adeptos do Liverpool e da Juventus, provocando a morte de 39 pessoas e 117 feridas.

Em 1989 a sobrelotação do estádio e a incapacidade dos responsáveis da segurança resolverem o problema, causou a morte de 95 espetadores e de 175 feridos, durante a partida entre o Liverpool e o Nottingham Forest, no estádio Hillsborough, de Sheffield (Reino Unido).

Em 18 de maio de 1996, durante a final da Taça de Portugal no Estádio Nacional, entre o Sporting e o Benfica, um adepto do Benfica arremessou um very-light, de um topo ao outro do estádio, tendo provocado a morte imediata de um adepto do Sporting, um dos incidentes mais graves ocorridos até hoje em estádios portugueses. Também em 1996, no estádio Mateo Flores da Guatemala foi palco da maior tragédia ocorrida na América Latina. Devido à sobrelotação gerada pela venda de ingressos falsos num jogo entre as seleções da Guatemala e da Costa Rica, ocorreram 80 mortes e 150 pessoas feridas.

Em 2001, 43 pessoas faleceram e 150 ficaram feridas em Joanesburgo (África do Sul) durante um jogo entre os Kaiser Chiefs e os Orlando Pirates devido ao excesso de público no estádio Ellis Park.

Em 2012 no Egito registaram-se, pelo menos, 74 mortes e mais de mil feridos, na sequência de distúrbios ocorridos na cidade de Port Said, no nordeste do Egito, após o jogo entre Al-Masry e Al Ahly do Campeonato Egípcio de futebol. Empolgados com a vitória, adeptos do Al Masry, que já haviam paralisado a partida no meio do segundo tempo devido ao arremesso de artíficios pirotécnicos após a comemoração de um dos golos, invadiram o relvado e agrediram jogadores e comissão técnica do Al Ahly, seguindo-se uma desordem nas bancadas e no exterior do estádio.

Ao longo dos anos, a violência no futebol e as graves consequências em muitos dos incidentes registados, tornaram-se objeto de interesse por parte do poder político, do meio académico, das autoridades judiciais, das autoridades policiais, dos media e da própria opinião pública internacional. A tragédia do Heysel marcou um virar de página em termos de atenção por parte dos Estados e da consciencialização da necessidade que tinham de cooperar entre si para fazer face a esta problemática.

A investigação científica acerca do fenómeno da violência associada ao futebol, sobretudo promovida nas áreas da sociologia e criminologia, desde meados do século XX, foi-se expandindo com a crescente visibilidade dos desacatos e desordens em meio desportivo, fazendo emergir conceitos como o *hooliganismo*[123], a subcultura *Ultra* e a subcultura *Casual* (Dunning, 1999: 132).

A visibilidade da subcultura *Ultra* desenvolveu-se principalmente no final dos anos 60 do século XX, no seio das camadas juvenis italianas com fortes ideais políticos de extrema-esquerda e extrema-direita, mergulhadas num complexo ambiente sócio-económico e político (Podaliri & Balestri, 1998: 94). Carateriza-se por um grande fanatismo, pela ostentação das insígnias do clube e do grupo, pela forte territorialidade dentro e fora dos estádios, pela utilização indiscriminada de artigos pirotécnicos e de outro material coreográfico (designadamente, bandeiras, faixas, tambores, gestos e cânticos) durante os eventos desportivos (Podaliri & Balestri, 1998: 102), mas também pela ligação a diversas atividades criminosas (tráfico de droga e de armas, roubo, especulação, extorsão) para financiamento dos grupos organizados de adeptos (GOA). No seio desta subcultura registaram-se na Europa inúmeros episódios de ligação ao movimento *skinhead* ou de cariz nacionalista e de extrema-direita, privilegiando uma hierarquia bem vincada, a coesão do grupo,

[123] A origem do vocábulo da língua inglesa *hooligan* provém de um temido salteador chamado Hooley que, chefiando o seu bando, aterrorizava os camponeses irlandeses no final do século XIX (Cancio, 1990: 18). Reveste-se de grande importância destacar a ligação deste termo às subculturas juvenis existentes nos meios urbanos e suburbanos no Reino Unido no seio das classes trabalhadoras mais desfavorecidas (Pearson, 1984: 74, 256), na medida em que as diversas investigações efetuadas ao longo do século passado destacam a relação entre o *hooliganismo* no futebol e problemas de integração social, desemprego, absentismo escolar, alcoolismo, consumo de drogas, delinquência, extremismo político e xenofobia. Embora, diversos estudos tenham também apontado a existência de *hooligans* bem inseridos socialmente e que adotam condutas violentas como forma de escape ou como fator recreativo. É de referir que o termo *hooligan* entrou no léxico da língua inglesa no verão de 1898 para designar *gangs* de jovens desordeiros. A palavra surgiu com grande destaque na comunicação social britânica em consequência de grandes tumultos verificados em Londres naquele período, tendo muitos jovens desordeiros e alcoolizados, praticado diversos furtos e roubos na via pública e entrado em confrontos com a polícia (Pearson, 1984: 74). De uma forma geral, *hooligan* é a designação atribuída a "uma pessoa turbulenta e agressiva que causa distúrbios andando à pancada, destruindo bens" (Summers, 1993: 638) ou ainda a "um jovem violento e desordeiro, normalmente pertencente a um gang" (Pearsall, 1998: 882).

a rivalidade com a polícia em detrimento da rivalidade clubística (Testa, 2009: 60) e o fomento e envolvimento em frequentes desordens públicas. Com os anos surgiram também outras formas de ligação estreita entre a política e os grupos de adeptos, nomeadamente de defesa de ideias independentistas (por exemplo, no País Basco, Irlanda do Norte, Norte de Itália), de expressão da identidade religiosa (Escócia, por exemplo) e de ideais anarquistas.

Em 1977, surge no Reino Unido a subcultura *Casual* identificada inicialmente pela sua ligação à cultura da música e, posteriormente, a sua ligação a um estilo próprio de indumentária (como um estilo ou moda) (Spaaij, 2006: 417). Esta subcultura rompe com as formas de apoio tradicionais praticadas até então, adotando um modelo caraterizado pela ausência da ostentação de insígnias do clube e priorizando a discrição nas deslocações para os estádios. A violência praticada pelos *casuais* advém da necessidade de afirmação, preservação territorial e devoção ao clube (Redhead *apud* Conceição, 2014: 19).

Em Portugal a origem dos GOA[124] remonta aos anos 70 do século XX e as subculturas atrás enunciadas têm-se manifestado no seio destes grupos com algum desfasamento temporal face ao estrangeiro, embora intimamente relacionadas com episódios de violência nos estádios e fora deles. Numa palavra, os GOA em si mesmos não são delinquentes, mas são muito influenciáveis e permeáveis à adoção de condutas ilícitas e a comportamentos desviantes.

2. Instituições Internacionais e Evolução Normativa

Em 19 de agosto de 1985, poucas semanas após os graves acontecimentos em Heysel Park, os Estados-membros do Conselho da Europa

[124] A cronologia histórica do associativismo de adeptos inicia-se formalmente em 1976, com a constituição organizada da claque *Juve Leo,* apoiante do Sporting Clube de Portugal (SCP). Posteriormente, em 1982, surgem outras claques organizadas, onde se incluem os Diabos Vermelhos, os Dragões Azuis e os Panteras Negras, referentes ao Sport Lisboa e Benfica (SLB), Futebol Clube do Porto (FCP) e Boavista Futebol Clube, respetivamente. Entre 1984 e 1986 existe uma massificação do apoio clubístico através de claques organizadas, visível através da criação de várias claques, designadamente, Fúria Azul (Futebol Clube "Os Belenenses"), a Torcida Verde (SCP), os Super Dragões (FCP), a Raça Benfiquista (SLB) e a Juventude Bracarense (SCB). (Marivoet, 2009: 486).

aprovaram a Convenção Europeia sobre a Violência e os Excessos dos Espetadores por Ocasião das Manifestações Desportivas e, nomeadamente, durante os jogos de futebol.

A Convenção Europeia previa diversas medidas focadas no controlo dos adeptos de risco. Ratificando esta Convenção, os Estados comprometiam-se designadamente a[125]:

- garantir a mobilização de forças da ordem suficientes para fazer face às manifestações de violência;
- estabelecer uma estreita cooperação e troca de informações entre as forças da ordem das várias localidades envolvidas;
- aplicar ou adotar legislação na qual se imponham penas ou medidas apropriadas às pessoas culpadas de infrações relacionadas com violência, ou outros excessos;
- encorajar a coordenação das deslocações, com colaboração dos clubes, das organizações de adeptos e agências de viagem, a fim de impedir a partida de potenciais desordeiros que pretendam assistir aos jogos;
- adotar legislação que inclua sanções, de forma a que as organizações desportivas, clubes e autoridades públicas tomem medidas concretas para prevenir a violência.

A Convenção de 1985 dá ampla importância à cooperação internacional[126], bem como à identificação e penalização dos adeptos violentos[127], criando ainda um Comité permanente[128] (também designado Comité T-RV), com a competência de acompanhar a aplicação da Convenção[129], sendo composto por representantes dos Estados que a assinaram e por observadores admitidos[130]. Segundo o artigo 9º da Convenção,

[125] *Cfr*. artº 3º da Convenção Europeia sobre a Violência e os Excessos dos Espectadores por Ocasião das Manifestações Desportivas e nomeadamente de Jogos de Futebol, do Conselho da Europa.

[126] A cooperação internacional surge como epígrafe do artº4º da Convenção ETS nº120.

[127] *Cfr*. Convenção ETS nº120, artigo 5º.

[128] *Cfr*. *Idem*, artigo 8º.

[129] *Cfr*. I*dem*, artigo 9º.

[130] 41 Estados-Membros ratificaram até ao momento a Convenção ETS nº120. Têm estatuto observador: *Think Tank*, FIFA, SD, INTERPOL, Comissão Europeia, Geórgia e Santa Sé (Qatar, aguarda decisão quanto à atribuição do estatuto de observador).

o Comité permanente poderá rever as disposições deste documento, efetuar visitas consultivas, elaborar propostas para aumentar a eficácia da Convenção, promover reuniões de peritos e apresentar recomendações.

O Comité permanente formulou diversas recomendações, desde a sua criação, abrangendo temáticas específicas como, por exemplo, a remoção de vedações ou grades, *stewarding*, proibição da pirotecnia, diálogo e interação com os adeptos, hospitalidade na organização de eventos desportivos. Todas estas recomendações foram mais tarde revogadas pela "Recomendação Rec (2015) 1", do Comité T-RV.

A Convenção do Conselho da Europa foi ratificada pela Assembleia da República em 1987, tendo entrado em vigor no nosso país em 1 de Agosto desse ano, segundo a Resolução da Assembleia da República n.º 11/87, de 10 de Março. Mais tarde a U.E. aprovou um conjunto de Decisões e Recomendações que constituem hoje um importante acervo jurídico de prevenção e repressão da violência e xenofobia associada às competições desportivas.

À semelhança do impacto causado no Conselho da Europa, o desastre de Heysel em 1985 despoletaria uma atenção acrescida por parte da U.E., já que, duas semanas após este incidente que vitimou 39 pessoas, o Parlamento Europeu aprovou duas resoluções[131] condenando a violência associada ao desporto e os "crimes violentos de uma minoria e a sua exploração por grupos extremistas e fascistas que promovem sentimentos chauvinistas, racistas, intolerantes e agressivos" (Siekmann *et al*., 2004: 18; Cavaleiro, 2016: 13).

O Conselho da U.E. viria a emanar diversas recomendações, resoluções e decisões sobre a temática da segurança dos eventos desportivos. A 22 de abril de 1996 foi aprovada a Recomendação do Conselho relativa a orientações para a prevenção e a contenção dos distúrbios no quadro de competições de futebol, visando quatro áreas específicas de ação: intercâmbio de informações; cooperação no domínio da formação; cooperação internacional operacional, prevendo-se o envio de delegações policiais dos países visitantes; promoção de colaboração estreita entre as autoridades policiais e os "elementos de vigilância dos clubes" (Vasques, 2015: 33; Cavaleiro, 2016: 14).

---

[131] Segundo Siekmann *et al.*: "Resolution of the European Parliament on the violence at the football-match in Brussels on 29 May 1985, 13 June 1985" e "Resolution of the European Parliament on the tragedy at the Heysel stadium in Brussels, 13 June 1985" (2004: 18).

Em junho de 1999, o Conselho adotou uma resolução que incluía como anexo um manual para cooperação policial internacional relativo a jogos de futebol internacionais. Depois de várias alterações[132], a última versão do "manual atualizado com recomendações para a cooperação policial internacional e medidas de prevenção e controlo da violência e dos distúrbios associados aos jogos de futebol com dimensão internacional em que pelo menos um Estado membro se encontre envolvido" foi aprovada em 2016 [133].

Reconhecendo que "a proibição de acesso aos estádios onde se realizam jogos de futebol, prevista na legislação nacional de alguns Estados--membros para pessoas já condenadas por atos de violência, provou ser uma medida particularmente eficaz, (...) [bem como] a possibilidade de adotar um mecanismo análogo a nível europeu[134]", o Conselho aprovou em 2003 uma resolução relativa à utilização, pelos Estados-membros, da medida de proibição de acesso aos recintos onde se desenrolam desafios de futebol de dimensão internacional. Trata-se das chamadas *banning orders (*Stott, C., & Pearson, G., 2006; Cavaleiro, 2016: 14), que visam a exclusão dos adeptos de risco dos espetáculos desportivos.

Em 2002, resultando da "crescente dimensão internacional do futebol, através das frequentes deslocações de adeptos ao estrangeiro" (Vasques, 2015: 33), e reconhecendo a necessidade de melhorar os mecanismos de troca de informações entre Estados- membros, é aprovada a Decisão do Conselho 2002/348/JAI[135], de 25 de abril, relativa à segurança por ocasião de jogos de futebol com dimensão internacional. Resultante de uma iniciativa da Bélgica, conforme consta no seu preâmbulo, a Decisão estabelece a criação de pontos de contacto nacionais para intercâmbio de informações policiais sobre futebol (PNIF)[136].

---

[132] Substituída pela Resolução do Conselho de 6 de dezembro de 2001 e, mais tarde, pela Resolução do Conselho de 4 de dezembro de 2006.

[133] Trata-se da resolução do Conselho de 3 de junho de 2010, (2010/C 165/01), na qual se baseia o apêndice 2, anexo B, da REC (2015) 1, do Comité T-RV.

[134] Resolução do Conselho 2016/C 444/01 («Manual de Futebol da UE»).

[135] Alterada pela Decisão do Conselho de 12 de junho de 2007 (2007/412/JAI).

[136] Em Portugal, do agora designado PNID (anteriormente PNIF) é garantido pela PSP, na sequência do Ofício 368/GAE/02, após despacho do Ministro da Administração Interna. No ordenamento jurídico nacional, encontra previsão no artigo 3º, alínea p), da Lei nº 39/2009, de 30 de julho, alterada e republicada pela Lei nº 92/2021, de 17 de dezembro e ainda no Artigo 3.º n.º 3 n.º 2 da Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto (Lei Orgânica da PSP) que estabelece que "constitui atribuição específica da PSP assegurar

A rede dos PNIF, atualmente existente, é composta pelos 28 Estados-membros da U.E., mas também por países que, considerando esta uma boa prática[137], criaram o seu próprio ponto nacional de informações de futebol[138]. Refira-se a este respeito que a nova Convenção Europeia (ETS n.º 218) de 3 de junho de 2016 estabelece como obrigatória, no seu artigo 11.º n.º 2, a criação de um PNIF[139].

No seio do Comité JAI, do Conselho da U.E., no Grupo de Cooperação Policial, surgiu o subgrupo de peritos de segurança no futebol, conhecido por *Footbal Experts Group* (FEG). Funcionando como antecâmara do FEG, um grupo informal de reflexão começou a reunir e a discutir as matérias entre peritos, preparando o esboço dos documentos que seriam levados à apreciação do FEG. Esse grupo de reflexão deu origem ao que é hoje conhecido como *Think Tank* (Cavaleiro, 2016: 15).

É de referir também algumas iniciativas que nos parecem relevantes para a consolidação da estratégia de criar um ambiente seguro e festivo nos estádios e envolvente aquando da realização de competições desportivas:

– o *Pan European Football Police Training Project*[140], projeto de formação desenvolvido pelo *Think Tank*, em parceria com a UEFA e a Universidade de Liverpool[141], é um exemplo de sucesso. A formação destina-se a profissionais de polícia dos Estados-membros da U.E. e de outros países associados ao

---

o ponto de contacto nacional permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto".

[137] Bem como, aceder à plataforma de troca de informações acessível via *web* e com acesso limitado aos PNIF, localizada em: https://www.civ-voetbal.com/system/euro-nfip/ (Consultado em 3 de agosto de 2017).

[138] Por exemplo: Noruega, Sérvia, Suíça, Turquia, Ucrânia e Rússia. Recentemente, Qatar manifestou intenção de criar um PNIF, a respeito dos preparativos para o Mundial FIFA2022.

[139] Convenção ETS n.º 218. O art. 11.º n.º 3 prevê que "as Partes assegurarão ainda que o PNIF constitua uma fonte nacional de conhecimento especializado sobre operações policiais relacionadas com o futebol, a dinâmica dos adeptos e os riscos que o futebol comporta em termos de segurança e proteção".

[140] "*The PE-FPTP is funded by the European Commission DG Home Affairs and UEFA. (...). Highly skilled educators, leading scientists and experienced practitioners using leading edge technologies and techniques, deliver the training*", *cfr*: http://www.pe-fptp.eu/ (Consultado a 4 de outubro de 2017).

[141] Bem como a FSE.

projeto[142], visando 3 perfis específicos de formandos: comandantes de policiamentos desportivos, *spotters* e representantes dos PNIF;

– a iniciativa conjunta entre a UEFA e o *Think Tank*, que reúne anualmente os responsáveis de segurança dos clubes e representantes policiais dos países que integram as suas competições. A "*UEFA/EU Stadium and Security Conference"* é um espaço de troca de experiências e boas práticas, com *workshops* temáticos, avaliação sobre incidentes da época desportiva anterior e preparação da nova época da Liga dos Campeões e da Liga Europa[143];
– a UEFA dispõe de um programa de formação de *stewards*, bem como de um programa de treino conjunto para polícias e gestores da segurança de estádios[144]. Como relevante ferramenta de apoio à formação e planeamento, destacamos o "*Stadium and Security Expert Tool*" (SSET), um importante repositório de informação e mediateca, desenvolvido e disponibilizado pela UEFA, via internet[145].
– o projeto "ProS4"[146], fruto da iniciativa conjunta do Conselho da Europa e da U.E. Trata-se de um processo desenhado para desenvolver sistemas e procedimentos alinhados com as melhores práticas para a segurança e proteção dos cidadãos (Cavaleiro, 2016: 15-16).

---

[142] A lista de entidades associadas engloba aproximadamente 40 parceiros provenientes de 27 países, *cfr.* http://www.pe-fptp.eu/partners.php (Consultado em 4 de outubro de 2020).

[143] "*The latest UEFA/EU Stadium and Security Conference in Warsaw, (...) called for (...) coordinated joint efforts by those working in football (...). European police and government agency representatives, security officers from UEFA, national associations and clubs, and stadium owners have gathered in Warsaw for their annual discussions on contemporary security issues. A new European Convention (...) is ready for implementation, 30 years after the first convention in the wake of the Heysel disaster in 1985. UEFA and its pan-European partners in the EU and Council of Europe have given joint backing to the move*". Retirado de: http://www.uefa.org/protecting-the-game/security/news/newsid=2281055.html (Consultado a 4 de outubro de 2017).

[144] *UEFA Stadium and Security Unit (2015, p.25 a 28).*

[145] *Vide:* http://www.s-s-et.com/ (Consultado a 4 de outubro de 2017).

[146] Retirado de: http://pjp-eu.coe.int/en/web/security-safety-sport/objectives (Consultado a 4 de outubro de 2017).

A "Convenção Europeia sobre uma Abordagem Integrada de Segurança, Proteção e dos Serviços (*Safety, Security* e *Service*) por ocasião dos Jogos de Futebol e Outras Manifestações Desportivas" (ETS n.º 218), aberta a assinatura em Saint-Denis, em 3 de julho de 2016 constitui um marco importante. Segundo o artigo 2.º "visa proporcionar um ambiente seguro, protegido e acolhedor nos jogos de futebol e em outros eventos desportivos". A Convenção foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 52/2018.

A Convenção encoraja a cooperação entre todas as partes interessadas, públicas e privadas, envolvidas na organização de manifestações desportivas seguras, protetoras e acolhedoras, incluindo a população local e os adeptos. A Convenção cria um Comité sobre a segurança e proteção dos eventos desportivos, encarregado de verificar o respeito pelas Partes das disposições da Convenção e de prestar assistência na implementação dessas disposições.

A sua finalidade é passar de uma abordagem centrada na violência para uma abordagem integrada em torno dos três pilares interdependentes já mencionados (artigo 5.º da Convenção): a segurança, a proteção e os serviço. A noção de segurança compreende todas as medidas concebidas para prevenir, impedir e sancionar qualquer violência ou excesso por ocasião de jogos de futebol ou outras manifestações desportivas, tanto no interior como no exterior dos estádios. Estas providências dizem respeito, nomeadamente, à avaliação do risco, à cooperação entre a Polícia e os outros organismos pertinentes e à implementação de sanções.

A noção de proteção abarca todas as disposições que visam evitar que os cidadãos sejam feridos ou expostos a riscos para a sua saúde ou bem-estar, aquando de manifestações desportivas. Estas medidas dizem respeito à infraestrutura e à certificação dos estádios, aos planos de intervenção em caso de emergência ou às regras relativas ao consumo de álcool. Os requisitos de proteção servem igualmente para proteger os indivíduos aquando das suas deslocações para a manifestação desportiva e nos locais de retransmissão pública fora dos estádios.

A noção de serviço agrupa as medidas que visam tornar os jogos de futebol e outras manifestações desportivas agradáveis e acolhedoras para todos, nos estádios e igualmente nos espaços públicos onde os espetadores e adeptos se concentram antes, durante e após os jogos. Esta compreende elementos materiais, tais como a restauração e os equipamentos sanitários; mas respeita sobretudo à forma como os espetadores são acolhidos e tratados ao longo de toda a manifestação.

O artigo 5.º n.º 5 prevê que "as Partes assegurarão que os dispositivos operacionais montados nos estádios estejam completos, permitam assegurar uma ligação efetiva à Polícia, aos serviços de emergência e às entidades parceiras e incorporem políticas e procedimentos claros em matérias que possam ter impacto na gestão de multidões e nos riscos conexos para a segurança e proteção, em particular: a utilização de pirotecnia; qualquer comportamento violento ou proibido; e qualquer comportamento racista ou de outra forma discriminatório".

O artigo 5.º n.º 7 estabelece que "as Partes encorajarão as suas entidades competentes a dar destaque à necessidade de jogadores, treinadores ou outros representantes das equipas participantes agirem de acordo com os princípios chave do desporto, tais como tolerância, respeito e competição leal, e reconhecerem que agir de forma violenta, racista ou de outro modo provocador pode ter um impacto negativo no comportamento dos espectadores". Estão aqui incluídos os dirigentes e restantes agentes desportivos.

O artigo 7.º prevê que "as Partes assegurarão o desenvolvimento de planos multi-institucionais de emergência e contingência, e que estes planos sejam testados e aperfeiçoados em exercícios conjuntos regulares. Os quadros jurídicos, regulamentares ou administrativos, nacionais indicarão a entidade responsável pela organização, supervisão e certificação dos exercícios".

A Convenção estipula ainda que "as estratégias policiais tenham em conta as boas práticas, nomeadamente, as seguintes: recolha de informação; avaliação contínua de riscos; deslocação em função do risco; intervenção proporcionada para evitar o agravamento de riscos ou distúrbios; diálogo efetivo com adeptos e a comunidade em geral; a recolha de provas de envolvimento em atividade punível criminalmente, bem como a partilha dessas provas com as autoridades competentes responsáveis pelo processo penal. E que a polícia trabalhe em parceria com os organizadores, os adeptos, as comunidades locais e outros atores envolvidos para garantir a todos os interessados a segurança, a proteção e a hospitalidade nos jogos de futebol e em outros eventos desportivos" (artigo 7.º n.ºs 2 e 3).

Os artigos 13.º e 14.º da Convenção estatuem o Comité sobre a Segurança e a Proteção dos Eventos Desportivos que substitui o Comité Permanente criado pela Convenção ETS n.º 120 (Comité TRV). O Comité reúne as delegações dos Estados Partes compostas de repre-

sentantes dos principais organismos públicos, de preferência encarregados da segurança e proteção no desporto, assim como representantes dos PNIF. Poderá igualmente acolher observadores representantes das organizações desportivas. O Comité verificará a aplicação da Convenção através de um programa de visitas aos Estados Partes, baseado num espírito de cooperação entre os Estados e num mecanismo de «avaliação pelos pares». Estas visitas terão por finalidade prestar aconselhamento aos Estados para lhes permitir melhorar as suas políticas, adotar boas práticas e cumprir as disposições da Convenção. O Comité será encarregado de formular recomendações às Partes quanto às medidas a tomar para a implementação da Convenção e poderá prestar-lhes assistência técnica, de acordo com as suas necessidades. Organizará consultas com os parceiros pertinentes e facilitará a recolha e o intercâmbio de experiências e boas práticas entre os Estados.

De referir também a Recomendação (2015) de 4 de agosto, desenvolvida em paralelo com a nova Convenção Europeia. Esta clarifica o papel de cada um dos intervenientes da estratégia multi-agências. Aborda a necessidade da existência de um grupo de coordenação nacional composto por pessoas com capacidade decisória e influência política, envolvendo departamentos governamentais (administração interna, justiça e desporto), autoridades judiciárias e policiais, organizadores das competições, proteção civil, emergência e outras entidades ou atores relevantes (por exemplo, as plataformas de representação de adeptos). Esta recomendação é complementada por três anexos temáticos (Anexo A- *Safety*; Anexo B- *Security*; Anexo C- *Service*), os quais representam uma perspetiva multidimensional da organização de eventos desportivos.

3. Conceito de Grandes Eventos

Na atualidade, as Organizações Internacionais, os Estados e os setores público e privado procuram captar a realização de grandes eventos, como forma de afirmação nacional, regional ou local, de modo a incrementar o investimento económico e de forma a conseguir o direcionamento da atenção pública para determinadas temáticas ou iniciativas.

Os grandes eventos podem ser de natureza política, económica, social, desportiva, cultural, religiosa, entre outros. De acordo com o projeto EU-SEC II desenvolvido no âmbito do *International Permanent*

Observatory (IPO) da *United Nations Interregional Crime and Justice Research* (UNICRI)[147] que desenvolveu um modelo de planeamento da segurança para grandes eventos, estes podem ser definidos como acontecimentos previsíveis que devem ter, pelo menos, uma das seguintes caraterísticas:

1. Grande presença de VIP e ou altas entidades (políticos, atletas, artistas);
2. Grande cobertura mediática;
3. Grande número de pessoas;
4. Dispersão / concentração ou outros eventos durante o grande evento;
5. Risco de alterações de ordem pública (adeptos / manifestantes);
6. Significado histórico ou político e popularidade;
7. Grande número de profissionais da segurança empenhados (polícias, proteção civil, seguranças privados);
8. Elevado número de cidadãos nacionais e, em muitos casos, estrangeiros;
9. Cooperação policial internacional e eventual assistência técnica;
10. Riscos diversos (álcool, drogas, falsificações, carteiristas, entre outros);
11. Ameaças e riscos transnacionais (terrorismo, criminalidade organizada, criminalidade violenta, cibercriminalidade, entre outros).

A realização de um grande evento requer uma resposta extraordinária, planeada e executada através de um modelo de gestão, muitas vezes, com base na inteligência policial e trabalhando com limitações quantificáveis e uma capacidade disponível. Desenvolve um plano ou conjunto de planos complementares, visando proteger a vida e a propriedade, tanto no local do evento como na comunidade envolvente, com planos de contingência preparados para contrariar ameaças emergentes e responder a situações inopinadas.

[147] O projeto EU-SEC foi uma iniciativa que o UNICRI lançou em 2004 em parceria com a Europol e dez Estados-membros da União Europeia (UE): Áustria, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Portugal, Espanha, Países-Baixos e Reino Unido. Financiado pela Comissão Europeia, o Projecto EU-SEC visa coordenar os programas nacionais de investigação sobre segurança de grandes eventos da U.E. na Europa. http://www.unicri.it/topics/major_events_security/the house/IPO_Model.pdf (Consultado em 9 de outubro de 2017).

De acordo com o modelo de planeamento da segurança para grandes eventos da UNICRI, são fundamentais os seguintes fatores para o sucesso da operação: 1. liderança; 2. estrutura e gestão do planeamento; 3. Inteligência; 4. estratégia de comunicação social e relações públicas; 5. segurança do local do evento; 6. controlo de fronteiras; 7. gestão do trânsito; 8. segurança relacionada com o evento e exterior ao evento; 9. Recursos humanos e apoio logístico; 10. tecnologias da informação e comunicação; 11. integração e comunicação; 12. planeamento de contingência e gestão de crises.

Para além destes, acrescentamos ainda outras três áreas que reputamos fundamentais: a formação e treino, a ética, assim como, a definição de padrões de procedimento e de regras de empenhamento.

De referir que durante o maior evento desportivo realizado em Portugal até hoje (Euro 2004), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2004, foi reposto o controlo documental em todas as fronteiras portuguesas por razões de ordem pública, no período compreendido entre 26 de maio e 4 de julho de 2004[148] [149]. Foi ainda aprovada a Lei Orgânica n.º 2/2004, de 12 de maio que estabeleceu um regime temporário da organização da ordem pública e da justiça no contexto extraordinário do Euro 2004. O artigo 1.º n.º 2 desta legislação estabelecia que o regime temporário abrangia "a organização e funcionamento dos tribunais, a forma de processo penal sumário, a medida de coação de interdição de acesso a recintos desportivos, o regime de afastamento de estrangeiros do

[148] Esta Resolução do Conselho de Ministros constituiu uma medida de exceção ao abrigo do regime previsto no n.º 1 e n.º 2 do artigo 2.º da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen.

[149] Também através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2010, durante a realização da Cimeira da OTAN em Lisboa em 19 e 20 de novembro de 2010 foi reposto o controlo documental em todas as fronteiras portuguesas no período compreendido entre 16 e 20 de novembro de 2010 por razões de ordem pública.

E ainda de acordo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2017 de 4 de abril, foi reposto o controlo documental de pessoas nas fronteiras internas portuguesas, no período compreendido entre as 00:00 horas do dia 10 de maio de 2017 e as 00:00 horas do dia 14 de maio de 2017 nos termos do n.º 6 do artigo 6.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, e dos artigos 25.º e 26.º do Código das Fronteiras Schengen, aprovado pelo Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016. Esta medida de exceção foi adotada como mecanismo de garantia da segurança durante a visita de Sua Santidade o Papa Francisco ao santuário de Fátima nos dias 12 e 13 de maio de 2017.

território nacional, os meios de vigilância eletrónica, a revista pessoal de prevenção e segurança e as condições de acesso aos recintos desportivos". Ambos os dispositivos normativos foram fatores críticos para o sucesso da operação de segurança realizada durante o Euro 2004.

Os grandes eventos desportivos necessitam sobretudo da cooperação permanente e das sinergias entre um vasto conjunto de atores: organizadores, promotores, dirigentes, poder político, autoridades judiciais, autoridades administrativas, forças e serviços de segurança, jogadores, técnicos, público, órgãos de comunicação social e os patrocinadores (*sponsors*). Sendo ainda fundamental a corresponsabilização de todos e a celebração de parcerias público-privadas, bem como entre o poder central e as autoridades locais, para a garantia de um ambiente seguro em espetáculos desportivos.

Destacamos ainda a figura do Oficial de Ligação aos Adeptos (OLA) criada no âmbito do artigo 35.º do Regulamento de Licenciamento de Clubes e *Fair-Play* Financeiro da UEFA de 2010. Além de ser um mediador entre os adeptos e o clube, a federação e a liga, é um importante elo de ligação com a polícia devido ao valioso conhecimento que possui das culturas e rotinas associadas aos adeptos. Considera-se mesmo que "o OLA está mais bem colocado que o oficial de segurança para alcançar a autorregulação entre os adeptos, já que é um deles." (UEFA, 2011: 13). Em Portugal esta figura ainda não está suficientemente implementada e ainda goza de uma influência residual entre os grupos de adeptos na grande maioria dos clubes.

4. O Modelo da PSP de Gestão da Segurança de Grandes Eventos (o legado do Euro 2004)

O maior evento desportivo realizado até hoje em Portugal (Euro 2004) foi decisivo na evolução recente da segurança em grandes eventos. Em Portugal motivou alterações legislativas profundas, uma mudança da filosofia até então existente da gestão da segurança de espetáculos desportivos, tornando-se o Estado mais regulador e fiscalizador e menos executante, transferindo para os privados[150] a responsabilidade executiva de organização das competições, incluindo a segurança.

[150] Liga de Clubes, Federação Portuguesa de Futebol, as Sociedades Anónimas Desportivas (SAD), os Clubes.

Mais de treze anos após o torneio, as lições e influência resultantes da organização portuguesa do Euro 2004 encontram-se bem documentadas, fazendo deste evento uma referência para a qual o vetor da segurança (nas vertentes *safety* e *security*), o bom acolhimento e hospitalidade (*service*) nacional tiveram um contributo decisivo (Cavaleiro, 2016: 19).

No relatório "UEFA EURO2004™ – *Lessons learnt from a successful tournament*", Gomes (2005) identificou dez fatores que explicam o sucesso organizativo do campeonato europeu de futebol que teve lugar em Portugal: 1.º a estrutura organizacional adotada, diferente de anteriores torneios, criando-se duas sociedades anónimas distintas (Portugal 2004, SA e Euro 2004, SA); 2.º as tarefas e responsabilidades bem definidas e claras em matéria de segurança, repartidas entre autoridades públicas e os organizadores da competição; 3.º a aprovação de diversos diplomas legais visando a adoção de princípios e práticas defendidos nas regulamentações internacionais, recomendações no campo da segurança dos eventos desportivos, cooperação policial e troca de informações [151], sendo criminalizados comportamentos e prevista uma base de dados relativa a indivíduos a quem foram aplicadas *banning orders*. Foi revisto o regime jurídico relativo à atividade de segurança privada e implementado o sistema de ARD's (stewarding); 4.º a coordenação nacional assegurada pelo então Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança de todas as forças e serviços de segurança, proteção civil, emergência médica, tendo sido criada a Comissão de Segurança para o Euro 2004 [152]; 5.º o *low-profile,* uma postura preventiva, proativa, amigável e facilitadora (mas firme, se necessário), em linha com o ambiente festivo do torneio de futebol, uma avaliação dinâmica do risco efetuada para os cenários em curso, uma intervenção gradual, com cinco níveis progressivos de intervenção policial; 6.º a cooperação internacional e a troca de informações; 7.º o investimento em sistemas e tecnologias de comunicação e informações; 8.º a política de comunicação; 9.º as políticas de prevenção e de hospitalidade; 10.º. o envolvimento da comunidade.

Marivoet referiu que "tal como recomendado (...), o policiamento da PSP pautou-se por uma ação civilista, procurando identificar os protagonistas dos atos, (...) apostando também na informação pública

[151] Lei 16/2004, de 11 de maio, que revogou a Lei 38/98, de 4 de agosto.

[152] Resolução do Conselho de Ministros nº109/2002 (Alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2003).

através dos órgãos de comunicação como forma de diálogo e de transparência da sua ação. Já no que diz respeito ao contexto de violência em que se verificaram as ocorrências da GNR em Albufeira, a estratégia policial terá sido completamente oposta e, por conseguinte, desajustada do policiamento desejável num torneio internacional de futebol. (...) os acontecimentos de Albufeira vieram demonstrar uma estratégia ostensiva fazendo-se uso de equipamentos e dispositivos de repressão em larga escala, sendo por demais evidente o caráter provocatório sentido por quem presenciou de perto o aparato mobilizado" (Marivoet, 2006: 115).

A doutrina policial em vigor até então foi totalmente repensada. O modelo da PSP de gestão da segurança em grandes eventos (e apesar do apontado atrás, mesmo o da GNR) passaram a obedecer a princípios de flexibilidade permanente, de forte visibilidade, de baixa ostensividade (sendo apenas elevado o grau de musculação e de ostensividade de meios e de recursos mediante uma avaliação rigorosa da ameaça e do risco). Passou ainda a apoiar-se em princípios de grande mobilidade, de elevados níveis de tolerância, de intervenção informada e seletiva, de graduação e adequação da intervenção à situação identificada e através da gestão da capacidade de reação a incidentes. Consiste ainda num modelo integrado entre as vertentes *safety* (diretores de segurança, proteção civil, emergência médica e segurança privada) e *security* (polícia), verificando-se hoje nos principais complexos desportivos em Portugal uma cooperação cada vez mais eficaz entre estas vertentes.

As Ciências Policiais têm dado um contributo muito relevante para a evolução da gestão da segurança em grandes eventos. Nos últimos anos foram incorporados na estratégia e na atuação tático-operacional da PSP, o diálogo, a mediação, a facilitação e a negociação, de forma a dirimir conflitos e garantir a resolução de incidentes e de problemas sem recurso a meios coercivos. Foi estabelecido para todas as operações de segurança onde o risco seja reduzido, o perfil de policiamento de "*low profile*", inserido na comunidade; os polícias passaram a ser vistos como mais uns intervenientes num ambiente pacífico e preferencialmente festivo; passou a ser evitada a adoção sistemática de um dispositivo policial "*high profile*", fortemente equipado e direcionado para a ordem pública, sobretudo nos jogos de risco reduzido; porém, não é dispensada a nomeação de unidades/equipas policiais para intervenções mais musculadas sempre que o grau de ameaça e a avaliação de risco justifique o recurso a um maior nível de força.

Para além da experiência adquirida em eventos de elevada complexidade (Expo 98, Euro 2004, final da Taça UEFA em 2005, Presidência Portuguesa da U.E. em 2007, Cimeira da NATO em 2010, Visita do Papa Bento XVI em 2010, Final da Liga dos Campeões em 2014, 2019 e 2020, na Final da Liga das Nações em 2019, nos jogos das eliminatórias e fase de grupos da Liga dos Campeões e da Liga Europa da UEFA, na segurança da Web Summit em 2016, 2017, 2018 e 2021, na Conferência das Nações Unidas sobre os Oceanos em 2022), a intervenção da PSP e das restantes forças e serviços de segurança tem beneficiado das sucessivas alterações legislativas, com vista à obtenção de melhores índices de eficiência e de eficácia, designadamente na prevenção da violência no desporto.

Também ao nível policial, para além da já mencionada consolidação da doutrina existente, nomeadamente para e após o Euro 2004, salientamos a aprovação de uma norma de execução permanente (NEP) interna[153] referente à organização, funcionamento e mecanismos de coordenação das Unidades de Informação Desportiva (UID) (*Spotters*) na PSP, as quais desempenham uma função determinante na análise do fenómeno da violência no desporto e dos GOA, na pesquisa e análise de informações, no policiamento de proximidade junto dos adeptos e na reação a pequenos incidentes, em caso de necessidade, possibilitando que esta incida de forma cirúrgica sobre os principais agitadores.

De forma sintética, as UID na PSP têm por missão: vigiar a concentração de adeptos, colher informações que considerem pertinentes; terminado o período de concentração, garantir o encaminhamento e embarque no meio de transporte referenciado; acompanhar a viagem de ida, prestando especial atenção aos pontos de paragem onde poderão ocorrer ações de grupos com motivações ilícitas previamente combinadas; uma vez chegados ao local de destino, devem de imediato colaborar no controlo de desembarque dos adeptos, respetivo acompanhamento e entrada no recinto desportivo, com especial realce para o momento das revistas; durante o policiamento ao espetáculo desportivo, devem permanecer próximo dos GOA que controlam; monitorizar a saída do recinto desportivo, o acompanhamento em cortejo apeado ou até ao meio de transporte para a viagem de regresso e o respetivo embarque; acompanhar o itinerário apeado ou a viagem de regresso em transporte

[153] NEP UOOS/DO/01/19 de 16OUT2013 da DN/PSP.

rodoviário e em alguns casos ferroviário; terminada a viagem, garantir o desembarque e vigiar a desmobilização ordeira. Muitas destas missões são cumpridas em cooperação com outras unidades da PSP ou da GNR, consoante a área de jurisdição (Elias, 2015: 187).

É de referir ainda que há uma preocupação judiciosa, muitas vezes questionada injustamente pelos organizadores das competições desportivas e pelos promotores do espetáculo desportivo, no empenhamento equilibrado de recursos policiais em serviço remunerado (tendencialmente, o comando do policiamento, as unidades de trânsito, os *spotters*, e o pessoal uniformizado para ser colocado em locais mais vulneráveis ou sensíveis no complexo desportivo) e de recursos policiais em serviço público (em princípio, as Equipas de Intervenção Rápida, o Corpo de Intervenção e o Grupo Operacional Cinotécnico). A Portaria n.º 298/2016 de 29 de novembro regula o regime dos serviços remunerados, designadamente a sua requisição, autorização, duração, organização e modos de pagamento, bem como os valores devidos pela prestação desses serviços remunerados pelos militares da GNR e pelos polícias da PSP, no âmbito das atividades desportivas, culturais, sociais, religiosas, de lazer e outras, com ou sem fins lucrativos, que implique a afetação em exclusivo de meios e seja prestado a pedido de entidades interessadas, públicas e privadas, por imposição legal, ou não.

Nos jogos ou competições de risco mais elevado, a operação de segurança não se limita ao estádio e suas imediações, mas à segurança das chegadas e partidas dos aeroportos internacionais, dos hotéis, dos itinerários das comitivas e equipas, dos locais de treino ou estágio, das equipas de arbitragem, dos transportes públicos e principais interfaces, dos locais de diversão noturna e de toda a cidade onde decorre a competição. Um aspeto importante a considerar é que as cidades e os países não param durante a realização destes eventos complexos, que os restantes cidadãos têm igual direito à liberdade e segurança e que os recursos policiais não devem estar apenas afetos ao evento concreto em prejuízo da restante comunidade.

5. Enquadramento Jurídico da Prevenção da Violência Associada ao Desporto

O enquadramento jurídico da prevenção da violência associada ao desporto é bastante vasto. Em termos europeus destacam-se as orienta-

ções que visavam potenciar a troca e partilha de inteligência policial[154] de forma coerente, coordenada e eficaz, entre os serviços de Polícia responsáveis pela gestão da segurança de manifestações desportivas de grandes dimensões, com o objetivo principal de prevenir e conter os distúrbios associados aos jogos de futebol.

De modo a consolidar estruturalmente este desígnio, foi criado um sistema de coordenação e intercâmbio de informações entre os Estados-membros, os Pontos Nacionais de Informações sobre Futebol (PNIF) através da Recomendação 96/C 131/01 do Conselho da U.E., de 22 de Abril de 1996, enquadramento que foi revisto através da Resolução do Conselho da U.E. de 25/04/2002 (2002/348/JAI, alterada pela Resolução 2007/412/JAI) que determina a criação obrigatória de um ponto de contato permanente em cada Estado-membro para troca de informações policiais sobre futebol[155].

Mais recentemente, foi aprovada a Resolução (2016/C 444/01) do Conselho da União Europeia, de 29 de novembro de 2016 relativa a um manual atualizado com recomendações para a cooperação policial internacional e medidas de prevenção e controlo da violência e dos distúrbios associados aos jogos de futebol com dimensão internacional em que pelo menos um Estado membro se encontre envolvido («Manual de Futebol da UE»), sublinhando que: "o intercâmbio em tempo útil de informações exatas é da máxima importância para reforçar a segurança e evitar a violência e os distúrbios associados ao futebol".

Para tal, foi previsto no presente Manual de Futebol a existência dos seguintes tipos de informações:

– as infomações estratégicas e táticas, com vista a contribuir para os preparativos do evento e para as operações destinadas a identificar, prevenir ou reduzir os riscos em matéria de proteção e de segurança, efetuando análises permanentes do risco dinâmico antes e durante o evento, e a dar uma resposta adequada e proporcionada aos riscos em matéria de proteção e de segurança, à medida que surjam durante o evento);

---

[154] Visava, essencialmente, a sistematização de inteligência policial relacionada com a movimentação organizada de adeptos, designadamente, quantidade e tipo de adeptos e forma logística como os mesmos tencionavam efetuar as respetivas deslocações relacionadas com o evento desportivo.

[155] A presente atribuição foi conferida à PSP, conforme o previsto no artigo 3.º n.º 3 al. d) da LOPSP.

– as informações relativas a pessoas avaliadas pela polícia como representando um risco potencial para a segurança pública em torno do evento, podendo incluir informações pormenorizadas sobre pessoas que tenham comprovadamente provocado ou participado em atos de violência ou distúrbios relacionados com anteriores jogos de futebol [156].

Em anexo à Resolução pode ser consultada uma lista de controlo dos adeptos com o tipo de informação que deverá ser alvo de intercâmbio entre os Estados: rivalidade histórica entre clubes ou grupos de adeptos Informações sobre potenciais atos de violência; possibilidade de desordem espontânea; possibilidade de comportamento racista ou discriminatório; possibilidade de invasão de campo; problemas relacionados com o álcool; uso de armas; perceção de que as táticas de policiamento são inapropriadas ou desproporcionadas; possibilidade de ameaça racista; extremismo político/uso de tarjas proibidas; probabilidade de uso de material pirotécnico; adeptos que viajam sem bilhetes; ameaças de segregação (mercado negro ou contrafação de bilhetes); venda/uso de drogas ilegais; outros.

Segundo o Manual, para efeitos de planificação, é necessário que a Polícia proceda a uma série de avaliações de risco por forma a contribuir para os preparativos das ações policiais e para as análises de risco que antecedem o evento, deverão aplicar-se as categorias de «risco» e «sem risco». Tais categorias deverão ser acompanhadas de uma explicação das circunstâncias suscetíveis de levar os «adeptos de risco» a reagir negativamente durante um evento. Essas explicações constituem uma ajuda fundamental em termos de eficácia dos preparativos das ações de policiamento.

Para efeitos de cooperação policial europeia um adepto «de risco» é uma pessoa, conhecida ou não, que, em determinadas circunstâncias, possa constituir um risco para a ordem pública ou assumir um comportamento antissocial, seja ele planeado ou espontâneo, por ocasião ou no contexto de um evento futebolístico.

[156] De forma a assegurar a oportunidade e utilidade das informações foi descrito no Manual a ordem cronológica do intercâmbio de informações (antes, durante e após o evento), considerando as responsabilidades de cada Estado envolvido num determinado evento desportivo.

É de referir também a inclusão das listas com o tipo de informação que deverá ser alvo de intercâmbio entre os Estados tendo em conta as seguintes áreas de intervenção policial: Ordem Pública (rivalidade histórica entre clubes ou grupos de adeptos, informações sobre potenciais atos de violência, possibilidade de desordem espontânea, possibilidade de comportamento racista ou discriminatório, possibilidade de invasão de campo Problemas relacionados com o álcool, uso de armas, perceção de que as táticas de policiamento são inapropriadas ou desproporcionadas) e Segurança Pública (possibilidade de ameaça racista, extremismo político/ uso de tarjas proibidas, probabilidade de uso de material pirotécnico, adeptos que viajam sem bilhetes, ameaças de segregação – ex. mercado negro ou contrafação de bilhetes – venda/uso de drogas ilegais).

Além disso, o Manual refere que a EUROPOL, a INTERPOL e/ou outras agências no domínio da justiça e dos assuntos internos – como, por exemplo, a FRONTEX – podem, nos termos dos seus mandatos legais, desempenhar um papel importante no apoio às autoridades competentes dos países que acolhem torneios internacionais importantes de futebol. Podem, nomeadamente, prestar diversos serviços de apoio, fornecer informações e análises pertinentes, bem como avaliações da ameaça em termos de criminalidade grave e organizada e/ou terrorismo.

No âmbito nacional salientamos a existência de um abrangente regime jurídico da prevenção e repressão da violência no desporto[157].

---

[157] Regime de Policiamento de Espetáculos Desportivos – Decreto-Lei n.º 216/2012 de 9 de outubro. Regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos – Lei n.º 39/2009 de 30 de julho, alterada pela Lei n.º 92/2021, de 17 de dezembro (5.ª alteração). Livre Entrada em Recintos Desportivos – Decreto-Lei n.º 79/2004 de 6 de abril. Regime Jurídico das Armas e Munições – Lei n.º 5/2006 de 23 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 50/2019, de 24 de julho (7.ª alteração). Regime do Exercício da Atividade de Segurança Privada – Lei n.º 34/2013 de 16 de maio, alterada pela Lei n.º 46/2019, de 08 de julho (2.ª alteração). Assistentes de Recinto Desportivo – Portaria n.º 261/2013 de 14 de agosto, alterada pela Portaria n.º 294/2020 de 18 de dezembro. Formação de Assistentes de Recinto Desportivo – Portaria n.º 148/2014 de 18 de Julho, alterada pela Portaria n.º 114/2015, de 24 de abril. Regime de funcionamento e classificação dos espetáculos de natureza artística e de instalação e fiscalização dos recintos destinados à sua realização – Decreto-Lei n.º 23/2014 de 14 de fevereiro, alterada pelo Decreto-lei n.º 90/2019, de 05 de julho. Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança – Deliberação do Conselho de Ministros n.º 140/2010 de 25 de março.

Assim, a CRP consagra no artigo 79.º o direito fundamental à cultura física e ao desporto. Segundo o artigo 272.º da CRP, a Polícia tem a obrigação de "defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos".

Por outro lado, a Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto (Lei de Segurança Interna) estabelece que no quadro da segurança interna, o Estado garante a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, protege pessoas e bens, previne e reprime a criminalidade e contribui 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.

O artigo 3.º n.º 2 da Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto (Lei Orgânica da PSP) consagra as atribuições da PSP. Em resumo: na sua alínea a) 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; alínea b) garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens; alínea c) prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança (...). De acordo com o artigo 3.º n.º 2 alínea l) constitui atribuição da PSP garantir a segurança nos espetáculos, incluindo os desportivos, e noutras atividades de recreação e lazer, nos termos da lei. E ainda conforme o estipulado no artigo 3.º n.º 3 constitui atribuição específica da PSP assegurar o ponto de contacto nacional permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto.

A já mencionada Lei n.º 39/2009 de 30 de julho, alterada pela Lei n.º 92/2021, de 17 de dezembro (5.ª alteração), estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança e de acordo com os princípios éticos inerentes à sua prática. Neste contexto de revisão do enquadramento organização, medidas de segurança e condições dos espetáculos desportivos salienta-se em primeiro lugar, pela sua importância, a criação da Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto (APCVD). A APCVD tem por missão a prevenção e fiscalização do cumprimento do regime jurídico da segurança e combate ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos

mesmos em segurança e de acordo com os princípios éticos inerentes à sua prática.

O Decreto Regulamentar n.º 10/2018, de 3 de outubro criou a APCVD. A Portaria n.º 108/2019, de 11 de abril definiu a estrutura nuclear da APCVD.

A Autoridade tem as seguintes atribuições:

- exercer, no âmbito do regime jurídico da segurança e combate ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, todas as atribuições de registo legalmente estabelecidas e as atribuições de fiscalização, controlo e sancionatórias que lhes estão associadas, em articulação com as forças de segurança;
- assegurar a instrução de processos contraordenacionais e a aplicação das coimas e das sanções acessórias no âmbito do regime jurídico da segurança e combate ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos;
- promover atividades relacionadas com a criação de um contexto desportivo assente em elevados princípios e valores éticos;
- emitir pareceres científicos e técnicos, recomendações e avisos, nomeadamente em matérias relacionadas com a prevenção e combate às manifestações de violência, racismo, xenofobia e intolerância nos espetáculos desportivos;
- estudar e propor as medidas legislativas e administrativas adequadas à prevenção e combate às manifestações de violência, racismo, xenofobia e intolerância nos espetáculos desportivos.

Compete ainda à Autoridade:

- instrução e decisão dos processos contraordenacionais;
- atribuições de classificação do nível do risco dos espetáculos desportivos;
- determinação de medidas de beneficiação em recintos desportivos nos quais se disputem competições desportivas de natureza profissional ou não profissional consideradas de risco elevado, nacionais ou internacionais.
- atribuições de registo dos: regulamentos internos em matéria de prevenção e punição das manifestações de violência, racismo, xenofobia e intolerância nos espetáculos desportivos<, dos regulamentos internos em matéria de segurança e de utilização dos

espaços de acesso público; dos Grupos Organizados de Adeptos; dos Coordenadores de Segurança e Pontos de Contacto para a Segurança; dos Relatórios dos coordenadores de segurança, de todos os espetáculos de risco e de outros onde se tenham registado incidentes.

A Lei n.º 39/2009 de 30 de julho, no artigo 14.º, tipifica as situações em que pode ser prestado o apoio aos GOA e estabelece como sanção para o incumprimento destas regras por parte do promotor, a realização de espetáculos desportivos à porta fechada[158]. O artigo 14.º n.º 1 prevê que é obrigatório o registo dos GOA junto da APCVD, tendo para tal que ser constituídos previamente como associações, nos termos da legislação aplicável.

Segundo dados da APCVD de julho de 2022 existem apenas 27 GOA legalizados ao nível nacional. Todavia, mesmo os GOA legalizados não têm todos os seus membros registados, conforme previsto na lei: 16 clubes na Primeira Liga, 5 clubes da Liga 2, 3 da Liga 3, 1 do Campeonato de Portugal e 1 de um clube que foi oficialmente extinto (CD Aves)[159].

O incumprimento deste registo obrigatório, segundo o n.º 2 do artigo 14.º veda liminarmente a atribuição de qualquer apoio, por parte do promotor do espetáculo desportivo, nomeadamente através da concessão de facilidades de utilização ou cedência de instalações, apoio técnico,

[158] Artigo 14.º n.º 7 da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho.

[159] Da Primeira Liga são: Torcida Verde e Brigada Ultras, (ambos do Sporting CP), Super Dragões e Coletivo Ultras 95 (ambos do FC Porto), VII Exército, Ultras Grupo 1910 e White Angels (do Vitória Sport Clube – Guimarães), Panteras Negras (Boavista FC), Esquadrão Maritimista (CS Marítimo), Associação As Guerreiras Indomáveis (ex-Palco de Troféus) e Associação as Braguinhas do SCB (CD Braga), Somos Arouca (FC Arouca), Nação Barcelense 2006 (Gil Vicente FC), Famaflagrante (GD Chaves), Associação de Adeptos Riovistas – Ultras Verdes 1939 (Rio Ave FC) e Ultras FamaBoys 1990 (FC Famalicão). Da Segunda Liga: Associação Febre Amarela 08 (CD Tondela), Associação MV03 (Leixões SC), Família Alvi-Negra – Associação de Adeptos do Clube Desportivo Nacional (CD Nacional), Magia Tricolor (Estrela da Amadora) e Civitas Fortíssima 1514 – Associação (CD Feirense). Da Liga 3: Associação Amigos da ADS – Força Negra (AD Sanjoanense), Ultra Mancha Negra Boys (Associação Académica de Coimbra), Sector 1916 (Caldas SC), Associação Rapazes da Praia 1919 (Os Belenenses). Do Campeonato de Portugal: Ultras Auri-Negros (SC Beira Mar). E ainda a Associação dos Adeptos do Desportivo das Aves – 1930 (CD das Aves).

financeiro ou material. É de referir que o n.º 5 do artigo 14.º estabelece que é expressamente proibido o apoio a GOA que adotem sinais, símbolos e expressões que incitem à violência, ao racismo, à xenofobia, à intolerância nos espetáculos desportivos, ou a qualquer outra forma de discriminação, ou que traduzam manifestações de ideologia política.

Salienta-se o artigo 15.º que obriga o promotor do espetáculo desportivo a manter um registo sistematizado e atualizado dos filiados no GOA do respetivo clube, associação ou sociedade desportiva, cumprindo o disposto na Lei da Proteção de Dados Pessoais.

O legislador agravou ainda o controlo em torno da deslocação de grupos de adeptos (artigo 16.º n.º 1), exigindo-lhes uma lista atualizada com todos os filiados aquando de cada deslocação, a ser disponibilizada, se solicitado, às forças de segurança, à APCVD. e aos ARD e estipulando, entre outras medidas, que nos jogos das competições de risco elevado, os promotores do espetáculo desportivo não podem ceder ou vender bilhetes a GOA em número superior ao de filiados nesses grupos e identificados no registo depositado junto dos promotores e da APCVD, devendo constar em cada bilhete cedido ou vendido o nome do titular filiado. Dado que muitos dos GOA não estão registados, na maioria dos jogos, esta norma não é cumprida.

As condições de acesso (artigo 22.º) e permanência (artigo 23.º) dos espetadores nos recintos desportivos foram revistas, prevendo-se conforme os n.ºs 2 e 3 do artigo 23.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, o afastamento imediato do recinto desportivo para os infratores, consoante os casos, a efetuar pelas forças de segurança ou pelos assistentes de recinto desportivo (ARD).

Foram também introduzidas novas definições no artigo 3.º. Assim, procedeu-se, entre outras, à definição de agente desportivo, foi criada a figura do coordenador da segurança, do ponto de contacto para a segurança e foi feita referência específica ao PNIF (designando-o por Ponto Nacional de Informações sobre Desporto para abranger outros desportos para além do futebol). O PNID ou PNIF trata-se de uma entidade já existente e resultante Decisão n.º 2002/348/JAI, do Conselho, de 25 de abril, relativa à segurança por ocasião de jogos de futebol com dimensão internacional, alterada pela Decisão n.º 2007/412/JAI, do Conselho, de 12 de junho.

Assim, segundo alínea p) do artigo 3.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, o PNID é a entidade nacional designada como ponto de contacto

permanente para o intercâmbio de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto, nacional e internacional, responsável pelo repositório e tratamento das mesmas

Os regulamentos de prevenção da violência passam, segundo o artigo 5.º n.º 2, são sujeitos a aprovação e registo pela APCVD, bem como, segundo o artigo 7.º n.º 4, os regulamentos de segurança e de utilização dos espaços de acesso público.

Os promotores de espetáculo desportivo são responsabilizados pelo Estado, sendo transferido por parte do Estado para estes promotores privados um vasto conjunto deveres, destacando-se o mencionado no artigo 8.º n.º 1 alínea a) que consagra que lhes cabe assumir a responsabilidade pela segurança do recinto desportivo e anéis de segurança, sem prejuízo do disposto no artigo 13.º (competências das Forças de Segurança).

Conforme previsto no artigo 10.º n.º 1, compete ao promotor do espetáculo desportivo designar um coordenador de segurança para os espetáculos desportivos integrados nas competições desportivas de natureza profissional ou não profissional considerados de risco elevado, sejam nacionais ou internacionais. Segundo o artigo 10.º n.º 6, o incumprimento desta norma pode implicar para o promotor do espetáculo desportivo, enquanto a situação se mantiver, a realização de espetáculos desportivos à porta fechada.

De acordo com o artigo 13.º n.º 2, quando o comandante da força de segurança territorialmente competente considerar que não estão reunidas as condições para que o espetáculo desportivo se realize em segurança comunica o facto ao comandante-geral da GNR ou ao diretor nacional da PSP, consoante o caso, os quais, conforme o n.º 3 do mesmo artigo, informam o organizador da competição desportiva sobre as medidas de segurança a corrigir e a implementar pelo promotor do espetáculo desportivo. A inobservância destas medidas pelo promotor do espetáculo desportivo implica a não realização desse espetáculo, a qual, é determinada pelo organizador da competição. Ainda segundo os n.ºs 5 e 6 do artigo 13.º, o comandante da força de segurança presente no local pode, no decorrer do espetáculo desportivo, assumir, a todo o tempo, a responsabilidade pela segurança no recinto desportivo sempre que a falta desta determine a existência de risco para pessoas e instalações. A decisão de evacuação, total ou parcial, do recinto desportivo cabe, exclusivamente, ao comandante da força de segurança presente no local.

Decorrente da alteração de 2019, vários crimes são puníveis desde que cometidos em ambiente desportivo (nas deslocações, em celebrações de êxitos desportivos, etc.), portanto, não necessariamente no interior do complexo desportivo, facto que reputamos de grande importância em termos de dissuasão da violência. É o caso: do dano qualificado no âmbito de espetáculo desportivo ou de acontecimento relacionado com o fenómeno desportivo (artigo 29.º), da participação em rixa na deslocação para ou de espetáculo desportivo ou em acontecimento relacionado com o fenómeno desportivo (artigo 30.º), ofensas à integridade física (artigo 33.º)

Salienta-se a relevância do previsto no artigo 35.º- A (contenção de adeptos considerados violentos) que prevê que as informações recebidas pelo PNID relativas a decisões transitadas em julgado em países terceiros que determinem a interdição de entrada em recintos desportivos ou a aplicação de sanção equivalente, autorizam as forças de segurança a impedir a entrada ou permanência em recintos desportivos nacionais.

Sublinhamos igualmente o previsto quanto a medidas de coação de interdição de acesso a recintos desportivos (artigo 36.º) que estatui que se houver fortes indícios da prática de crime, o juiz pode impor ao arguido as medidas de: interdição de acesso ou permanência a recinto desportivo dentro do qual se realizem espetáculos desportivos da modalidade em que ocorreram os factos; e ou proibição de se aproximar de qualquer recinto desportivo, durante os 30 dias anteriores à data da realização de qualquer espetáculo desportivo e no dia da realização do mesmo.

Foi também reformulado o regime sancionatório nos últimos anos. Desde a alteração de 2013 verificou-se um agravamento das sanções penais entre os artigos 27.º e 38.º e reforçaram-se as medidas sancionatórias que decorrem dos ilícitos de mera ordenação social entre os artigos 39.º e 45.º. De salientar o agravamento das sanções em função da natureza da vítima. Assim, segundo o artigo 34.º, as penas de prisão ou multa devem ser agravadas para um terço, nos seus limites mínimo e máximo, quando as vítimas sejam agentes desportivos ou órgãos de comunicação social. No regime contraordenacional, verificou-se uma reformulação das coimas (artigo 40.º), quer quanto à sua qualificação, quer quanto aos montantes mínimo, quer máximo.

De referir ainda a importância da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 50/2019, de 24 de julho que aprova o regime jurídico das armas e suas munições. No artigo 2.º n.º 2 alínea af) «Artigo

de pirotecnia» consiste em qualquer artigo que contenha substâncias explosivas ou uma mistura explosiva de substâncias, concebido para produzir um efeito calorífico, luminoso, sonoro, gasoso ou fumígeno ou uma combinação destes efeitos, devido a reações químicas exotérmicas autossustentadas; e segundo a alínea ag) «Fogo-de-artifício das categorias F1, F2, F3, T1 ou P1 previstas nos artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 135/2015, de 28 de julho» o artigo de pirotecnia destinado a ser utilizado para fins de entretenimento que apresenta um risco muito baixo e um nível sonoro insignificante e que se destina a ser utilizado em áreas confinadas, incluindo os fogos-de-artifício que se destinam a ser utilizados no interior de edifícios residenciais;

O artigo 97.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro prevê que quem, sem se encontrar autorizado, fora das condições legais ou em contrário das prescrições da autoridade competente, detiver, transportar, importar, exportar, transferir, guardar, reparar, comprar, adquirir a qualquer título ou por qualquer meio ou obtiver por fabrico, transformação, importação ou transferência, usar ou trouxer consigo reprodução de arma de fogo, arma de alarme ou salva da classe A, munições de salva ou alarme, ou armas das classes E, F e G e dispositivos com carregador que sejam destinados ao tiro de munições sem projéteis, substâncias irritantes, outras substâncias ativas ou munições de pirotecnia de sinalização e que possam ser convertidos para disparar um tiro, uma munição ou um projétil através da ação de um propulsor combustível, é punido com coima de 400 (euros) a 4000 (euros).

6. Dados estatísticos sobre violência associada ao futebol

De acordo com a informação da Liga de Portugal referente à época 2021/2022, foram realizadas 34 jornadas na Primeira Liga (9 jogos por jornada, num total de 306 jogos na época), sendo a competição composta por 18 equipas (12 com estádios localizados na área de responsabilidade da PSP). A PSP garantiu a segurança em 216 jogos da Primeira Liga na época 2021/2022. O SL Benfica, o Sporting CP e o FC Porto tiveram um acumulado respetivamente de 543.257 espetadores (percentagem média de ocupação de 49,87%), 529.149 espetadores (percentagem média de ocupação 62,21%) e de 427.698 espetadores (espetadores 49,84%). A pandemia tem afetado a frequência dos estádios, não apenas pelo seu

encerramento ao público durante 2020 e parte de 2021, como devido a outras medidas restritivas como sejam o distanciamento social e o uso de máscara para prevenção da pandemia. A título comparativo, o número de espetadores na época de 2016/2017 na Primeira Liga eram os seguintes: 1.002.601 espetadores (SL Benfica), 762.571 espetadores (FC Porto) e 686.735 espetadores (Sporting CP).

Segundo os dados divulgados pelo PNID, na época 2020/2021[160] o total de incidentes em eventos desportivos policiados pela PSP e GNR foi de 2335, sendo 2173 (93,1%) na área da PSP e 162 (6,9%) na área da GNR. As tipologias de incidentes com maior prevalência foram a posse/uso de artefactos pirotécnicos com 1398 (59,9%), seguindo-se a tipologia "outro" com 439 (18,8%), o incumprimento de deveres por parte do promotor com 315 (13,5 %) e as injúrias/ameaças aos árbitros e equipas arbitragem com 52 (2,2%) incidentes. Apesar de se ter verificado um aumento do total dos incidentes, comparando com a época passada, tal deveu-se ao fator alavanca das tipologias de posse/uso de artefactos pirotécnicos e outro, visto que em todas as outras tipologias, o número de incidentes registou uma diminuição.

Na área de responsabilidade da PSP, a esmagadora maioria dos incidentes (2054) são registados no futebol, representando 94,5% do número total de incidentes, tendo sido registados 1498 incidentes na Primeira Liga. Relativamente ao conjunto das restantes modalidades desportivas foram registados 119 incidentes, ou seja, 5,5% dos incidentes. Os Grupos Organizados de Adeptos (GOA), são responsáveis por 879 (40,7%) dos 2162 incidentes registados. Verifica-se que dos 7923 jogos policiados, 5677 correspondem à modalidade futebol, nos quais se registaram 2054 incidentes, ou seja, 94,5% do total. Nas restantes modalidades, foram policiados 2246 eventos desportivos, resultando um total de 119 incidentes, evidenciando-se a modalidade de futsal com 90, ou seja, 75,6% dos incidentes registados nas "outras modalidades"

[160] Segundo o PNID (Relatório de Inteligência Policiamentos Desportivos da Época Desportiva 2020/21 – Análise de Incidentes), os dados apresentados relativamente à época desportiva 2020/2021 (1 de Setembro de 2020 a 30 de Junho de 2021) reportam-se a jogos de futebol da Primeira Liga, Taça da Liga, Taça de Portugal, Competições Internacionais (UEFA Champions League, UEFA Europa League, Eventos desportivos disputados pela Seleção Nacional de Futebol), 2.a Liga, Campeonato de Portugal, Futebol Distrital, Futebol Feminino, Futebol Jovem, Futsal Masculino e Feminino, Andebol, Basquetebol, Voleibol e Hóquei em Patins.

No âmbito da atuação policial foram registadas 479 ocorrências, dos quais se destaca a identificação de 335 adeptos por motivos diversos, 118 outros dados estatísticos, 17 adeptos foram detidos, 8 polícias feridos e 1 adepto impedido de entrar no recinto desportivo por apresentar uma credenciação inválida. É de referir que os adeptos afetos ao SL. Benfica, FC. Porto, Sporting CP., SC. Braga e Vitória SC (Guimarães) foram responsáveis pelo maior número de incidentes desde a época de 2016/17. Tem sido recorrente ao longo das diferentes épocas desportivas a identificação de membros dos GOA por incentivo à violência, por posse de ingressos contrafeitos, por posse e consumo de estupefacientes, por crimes contra a segurança das comunicações, crimes contra as pessoas e crimes contra o património, utilização de dispositivo luminoso tipo laser em direção a jogadores, árbitros e dirigentes. Da análise criminal efetuada, "é clara uma ligação de muitos membros dos GOA a uma conduta delinquente, sendo comum a deteção por parte dos órgãos de polícia criminal de situações de tráfico de droga, furtos, roubos, participação em rixa ou ofensas à integridade física em que estão associados indivíduos pertencentes aos GOA" (Elias: 2015: 196).

A aplicação de medidas de interdição, quer por via judicial, quer por via administrativa, tem vindo a aumentar de forma sustentada ao longo dos anos. Em 21 de julho de 2022 estavam ativas em Portugal 189 medidas de interdição: 167 medidas de interdição aplicadas pela autoridade administrativa competente (APCVD) e 32 aplicadas pelas autoridades judiciais.

A Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022 e no seu artigo 4.º al. i) prevê que os fenómenos de violência associados ao desporto são crimes de prevenção prioritária. O artigo 10.º do mesmo diploma legal estipula que as forças de segurança desenvolvem em conjunto com a Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto, o Instituto Português do Desporto e da Juventude, I. P., os organizadores e promotores de espetáculos desportivos e os proprietários de recintos desportivos, no caso de estes espaços não serem da titularidade do promotor do espetáculo desportivo ou do organizador da competição desportiva, ações de prevenção e controlo de manifestações de violência, racismo, xenofobia e intolerância nos espetáculos desportivos, promovendo o respeito pelas normas de segurança e utilização dos espaços de acesso público.

Em termos comparativos, segundo dados estatísticos do *Home Office* (Ministério do Interior do Reino Unido), em 1 de agosto de 2021 estavam ativas 1359 *banning orders* (como medida de interdição do acesso aos estádios)[161] em Inglaterra e no País de Gales (1771 em 2018/2019 e 1621 em 2019/2020). De salientar ainda que estes dados de 2021 representam uma descida de 55% face a 29 de novembro de 2011 (3174 interdições). Das 1359 medidas de interdição de 2021, 99,4% foram aplicadas a indivíduos do sexo masculino, 71% a indivíduos entre os 18 e os 34 anos e 3% a menores de 18 anos. Os clubes britânicos que em 2021 tinham mais adeptos com *banning orders* em vigor eram o Birmingham City com 27, Liverpool com 18, Bolton Wanderrs com 17, Stockport County com 16 e o Manchester City com 9.

Na época 2020/2021, a Polícia britânica efetuou 116 detenções de adeptos por crimes cometidos em ambiente desportivo, facto a que se deveu ao facto da esmagadora maioria dos jogos ter ocorrido à porta fechada devido à pandemia (1381 detenções em 2018/2019 e 1089 em 2019/2020). Desde 2010/2011 verificou-se uma redução significativa no número de detenções em ambiente desportivo (de 3.089 na época de 2010/2011). Na época de 2020/2021. Os crimes mais cometidos foram desordens (36%), alterações de ordem pública (34%) e ilícitos relacionados com condução sob o efeito de álcool ou drogas (11%), Durante a época 2020/2021, registaram-se 92 detenções de adeptos em jogos da seleção nacional. Ocorreram ainda 90 detenções nos jogos do Euro 2020 em Inglaterra.

As autoridades britânicas sustentam que, desde 2000, dos adeptos a quem foram impostas *banning orders*, 92% deixaram de ser considerados adeptos de risco. O número impressionante de medidas de interdição e de detenções são demonstrativas do compromisso do poder político, das autoridades judiciais, policiais, administrativas, bem como da sociedade civil, em erradicar a violência do futebol britânico, obviamente acompanhadas de uma revolução em termos organizativos, apostando-se no conforto e qualidade das infraestruturas desportivas, fatores que contribuíram para o renascimento da popularidade da *Premier League* em todo o mundo.

---

[161] Fonte: https://www.gov.uk/government/statistics/football-related-arrests-and-banning-orders-england-and-wales-2020-to-2021-season/football-related-arrests-and-banning-orders-england-and-wales-2020-to-2021-season. Consultado em 21 de julho de 2022

Considerações finais

Em jeito de considerações finais, defendemos que é crucial o trabalho conjunto, a troca de informações e a colaboração permanente entre parceiros – direções dos clubes/SAD's, Forças de Segurança, diretores de segurança dos clubes, ARD's, proteção civil, emergência médica, federações, ligas de clubes, comunicação social, e adeptos.

O presidente da Federação Portuguesa de Futebol (FPF), num artigo de opinião publicado nos diários desportivos nacionais em 22 de setembro de 2017, sustentou que "é muito relevante que Portugal consiga ter uma Liga forte. Para que tal seja possível é necessário que os clubes saibam encontrar pontes de diálogo naquilo que os une – e na minha opinião é muito! – e, de uma vez por todas, deixem de permitir que os seus símbolos, a sua história e a sua força sejam capturados para a apologia do ódio (...). O clima de ódio tem tido reflexo também entre os adeptos. Basta olhar semanalmente para o registo disciplinar nas competições profissionais e para as notícias que relatam incidentes – alguns infelizmente com gravidade – entre adeptos de diferentes clubes. É com profundo lamento que o escrevo: existem sinais de alarme no futebol português. Os clubes profissionais não podem ignorar estes sinais de alarme. O Estado não pode ignorar estes sinais de alarme: a arbitragem sob ameaça e constante crítica; a violência entre adeptos; o ódio entre clubes, espalhado por redes sociais e órgãos de comunicação social. (...) É uma mistura potencialmente explosiva. Temos de conseguir parar antes que seja tarde de mais. (...) O Estado, o Governo, a Assembleia da República, os diferentes responsáveis institucionais devem envolver-se cada vez mais neste objetivo coletivo de combater de forma efetiva as ameaças ao futebol, nas suas diversas vertentes. A FPF está disponível para colaborar com o Estado em todas estas frentes, nomeadamente na revisão das competências do Conselho Nacional do Desporto, um órgão que poderá desempenhar um papel fulcral. A Federação está a fazer a sua parte e estará sempre do lado das soluções construtivas e pacificadoras"[162].

[162] Artigo de opinião publicado pelo presidente da Federação Portuguesa de Futebol (Fernando Gomes) nas edições dos jornais "A Bola", "Record" e "O Jogo" no dia 22 de setembro de 2017.

Na esteira do atrás referido, Cavaleiro propõe a dinamização da vertente *safety*, potenciando a formação e tornando-a um requisito obrigatório; apostando em exercícios e outras iniciativas conjuntas e transversais. Sugere também a dinamização da vertente *service,* compelindo os promotores a adotar políticas de bom acolhimento e convivialidade, encorajando *fan coaching* e valores éticos e de tolerância. Considera ainda importante a criação de uma Autoridade administrativa vocacionada para a segurança dos eventos desportivos e o combate à violência no desporto, dotada de recursos adequados para dar sequência às ações de fiscalização e aplicar sanções céleres e eficazes (Cavaleiro,2016: 56).

É fundamental o compromisso dos dirigentes dos clubes para a aplicação de sanções disciplinares aos adeptos. Há necessidade de maior corresponsabilização dos diferentes atores, pois se não se erradicar a violência do fenómeno desportivo, sofrem em primeira linha os adeptos ordeiros, sofrem os clubes que veem esvaziados os seus estádios, sofrem os organizadores que ficam incapazes de organizar uma competição segura, sofre o Estado pela necessidade de afetar excessivos recursos a este fenómeno, sofre finalmente o futebol, cuja imagem fica indelevelmente associada a expressões de intolerância, agressividade e violência.

Sublinhamos a diferença de comportamento dos adeptos portugueses nas competições nacionais e nas internacionais, mas também como se comportam em território nacional e nas deslocações ao estrangeiro. A estes factos não é alheio um certo sentimento de impunidade em função da falta de aplicação de sanções por parte do promotor e das autoridades administrativas e judiciais. Por outro lado, nas competições da UEFA (Liga dos Campeões e Liga Europa) os adeptos sabem que quaisquer atos violentos ou por exemplo a utilização de pirotecnia, podem fazer incorrer os clubes em sanções pesadas (pecuniárias, jogos à porta fechada ou exclusão das competições), situação muito pouco comum nas competições nacionais.

As medidas de interdição por via administrativa, aplicadas pela APCDV, estão a aumentar de forma sustentada mesmo em tempos de pandemia, enquanto as medidas de interdição aplicadas pelas autoridades judiciais têm registado alguma estabilização. Consideramos fundamental que as autoridades administrativas e judiciais sejam céleres na acusação e condenação dos infratores que causam distúrbios. É importante a aplicação mais constante de medidas de coação de privação do direito de aceder aos recintos desportivos, em termos processuais penais, como

consequência da detenção em flagrante delito e a aplicação de medidas administrativas de privação do direito de aceder a recintos desportivos, nos termos da Lei n.º 39/2009 de 30 de julho, na sequência de um processo de contraordenação. Registamos, todavia, uma crescente sensibilidade e proatividade do Ministério Público (MP) em relação a esta problemática, fruto de diversas reuniões de coordenação e de discussão dos problemas que se deparam no terreno, entre a PSP e o MP.

A Federação, a Liga e os clubes não podem «enfiar a cabeça na areia» e pensar ou advogar que todos os problemas de segurança deverão ser resolvidos pelo Estado e nomeadamente pelas Forças de Segurança. Podem e devem assumir as suas responsabilidades e, de acordo com a lei, interditar o acesso aos estádios dos associados que não cumpram os seus regulamentos de segurança, bem como penalizar os clubes e sociedades desportivas que não cumpram a lei.

Os organizadores e promotores deverão adotar medidas que incentivem as famílias a frequentar os estádios num ambiente de festa (investindo no *stewarding*, nas boas condições físicas e na segurança das infraestruturas do estádio, nos horários de realização dos jogos, mais compatíveis para famílias, crianças, idosos).

Os dirigentes desportivos deverão demitir-se da promoção de polémicas fratricidas e de apelos ao fanatismo acéfalo nos órgãos de comunicação social, facto tantas vezes potenciador de violência e de alterações de ordem pública entre adeptos de clubes diferentes. O apoio direto ou implícito à ação dos GOA ilegais ou violentos, o silêncio cúmplice e a inação, face à violência dos adeptos, sem serem responsabilizados pelos dirigentes dos clubes por atos ilícitos, alimenta a sua força e não pode continuar. A postura de desresponsabilização e de apontar de dedo às Forças de Segurança e aos Tribunais tem sido reiterada, contribuindo para a impunidade.

As Forças e Serviços de Segurança e, em concreto a PSP, fazem parte da solução, mas não se podem constituir como o único remédio para o vírus da violência no desporto. A manutenção do equilíbrio entre o dispositivo policial empenhado na segurança dos espetáculos desportivos e os níveis de risco, gera a ideia de legitimidade (Stott *et al.*, 2008), contribui para o autocontrolo e para o autopoliciamento dos adeptos, e tem por consequência o isolamento e marginalização dos adeptos de risco. Caso este equilíbrio não seja respeitado, a perda de legitimidade das autoridades, percecionada pela multidão, contribui para a prática de

condutas antissociais e violência generalizada. Como tal, é importante que o perfil e táticas policiais se adequem a uma avaliação dinâmica dos níveis do risco (Cavaleiro, 2016: 25). As Ciências Policiais serão cruciais para continuarem a desenvolver estudos científicos sobre segurança de grandes eventos e sobre prevenção e combate à violência associada aos espetáculos desportivos.

Constitui um imperativo o reforço da autoridade administrativa (IPDJ I. P. ou outra que venha a ser criada), dotando-a de recursos humanos e materiais adequados, de modo a que haja uma maior e melhor fiscalização dos normativos em vigor e um sancionamento célere e eficaz.

É crucial o aprofundamento das vertentes de proteção e de serviço no quadro das competições desportivas. Ao nível da proteção, deverá ser sistematizada a realização de ações de formação, de sensibilização e de exercícios que envolvam os diversos atores *safety* e *security*, organizadores, clubes/sociedades desportivas, com vista a aprofundar as sinergias existentes e, ainda, a definição de padrões mínimos exigíveis a todos. No que concerne ao serviço, os promotores deverão ser obrigados a adotar políticas de bom acolhimento, de convivialidade, de tolerância, reprimindo de forma implacável a violência, a xenofobia e o racismo, bem como o conforto nos estádios, um clima de festa que torne os estádios mais atrativos, de forma a aumentar as audiências e as receitas.

Sem prejuízo de alguns pequenos ajustes que possam ser equacionados, em Portugal não está em causa a adequabilidade da legislação em vigor para prevenir e reprimir a violência em contexto desportivo, mas sim a sua aplicação efetiva, uma maior cooperação entre os diversos atores e a assunção de responsabilidades por todos.

A sociedade portuguesa tem que encarar esta realidade não com alarmismo, mas sim com pragmatismo, procurando evitar que os fenómenos da violência, conflitualidade, intolerância e da impunidade face à Lei, assumam proporções mais graves, difíceis de controlar e destruam o desporto de massas mais popular em Portugal.

Bibliografia

Adang, O.; Brown, E. (2008). *Policing football in Europe – Experiens from peer review evaluations teams*, Politieacademie Apeldoorn.

Cancio, M. (1990). *Sociologiá de la violencia en el fútbol*. Santiago de Compostela, Cuadernos de Ciencias Sociales Artísticas y de la Naturaleza.

Cavaleiro, R. (2016). *Modelo Integrado de Segurança em Espetáculos Desportivos. Portugal e a Nova Convenção Europeia.* Relatório Final do Curso de Comando e Direção Policial. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Conceição, R. (2014). *Claques de futebol em Portugal: os discursos nas redes sociais* (Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais e Segurança Interna). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Costa, P. (2015). *A Inteligência Policial. Análise do Modelo de Funcionamento das Unidades de Informações Desportivas* (Relatório Final no âmbito do Curso de Comando e Direção Policial). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Dumming, E. (1999). *Sports matters: Sociological studies of sport, violence and civilizations.* London: Routledge.

Elias, L. (2015). *Segurança de grandes eventos desportivos. Resposta integrada para a prevenção da violência.* In O Direito do Desporto em Perspetiva, coordenação de Carvalho, Ana C., Coimbra: Almedina, 2015, pp.177-201.

Fernandes, L. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Gomes, P.V. (2005). *UEFA EURO 2004 in Portugal: Lessons learnt from a successful tournament*. Strasbourg: Council of Europe.

Marivoet, S. (1992). Violência nos espetáculos de futebol. *Sociologia: Problemas e Práticas*. *12,* 137-153.

Marivoet, S. (1997). Dinâmicas sociais nos envolvimentos desportivos. *Sociologia: Problemas e Práticas*. *23,* 101-113.

Marivoet, S. (1998). *Aspectos sociológicos do desporto*. Lisboa: Livros Horizonte.

Marivoet, S. (2009). *Subculturas de adeptos de futebol e hostilidades violentas – O caso português no contexto europeu*. *Configurações*. *5,* 279-299.

Moura, P. (2011). *Trabalho de Equipa. A Tática Vencedora*. Seminário Estádios de Sítio I, ISCPSI, 6 de Julho.

Pearsall, J. (1998). Hooligan. *The New Oxford Dictionary of English.* Oxford, Oxford University Press, p. 882.

Pearson, G. (1884). *Hooligan – A History of Respectable Fears*. New York, Schocken Books.

Podaliri, C. and Balestri, C. (1998) The *Ultras*, racism and football culture in Italy, in A. Brown (ed.) *Fanatics! Power, identity and fandom in football*. London and New York: Routledge.

Redhead, S. (1991), *Some reflections on discourses on football hooliganism*. *Sociological Review.* 39: 479-486.

Redhead, S. and McLaughlin, E. (1985), *Soccer's style wars*, *New Society* 73: 225-228.

Siekmann, R., Gardiner, S., Soek, J., Olfers, M., Mojet, H. (2004). *Football Hooliganism with an EU Dimension: Towards an International Legal Framework,* Agis Programme 2003, The Hague: T.M.C. Asser Instituut.

Spaaij, R., *Aspects of Hooligan Violence. A Reappraisal of Sociological Research into Football Hooliganism*, Amesterdam School for Social Science Research (ASSCR) Working paper 02/06, July 2006.

Stott, C., Adang, O., Livingstone, A., & Schreiber, M. (2008). *Tackling Football Hooliganism. A Quantitative Study of Public Order, Policing and Crowd Psychology.* In *Psychology, Public Policy, and Law, Vol. 14, No. 2, 115–141.*

Stott, C., & Pearson, G. (2006). *Football banning orders, proportionality, and public order policing*. In *The Howard Journal*, 45(3), 241-254.

Summers, D. (1993). Hooligan. *In:* Summers, D. (Ed.). *Dictionary of English Language and Culture.* Essex, Longman, p. 638.

Testa, A. (2009) *Ultras: an Emerging Social Movement*, Review of European Studies, vol. 1 (2), 54-63

Testa, A. (2010). Contested meanings: The Italian media and the UltraS. *Review of european studies*. *2(1),* 15-24.

Vasques, L. (2015). *A PSP e a gestão de adeptos: Fatores chave para o sucesso no caso paradigmático do futebol*. Dissertação de mestrado, não publicada. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança, Lisboa.

Virta, S. (2008). *Community Policing Meets New Challenges. Policing Meets New Challenges: Preventing Radicalization and Recruitment.* Finland: University of Tampere, Department of Management Studies, CEPOL. 15–41.

Legislação

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 114/2011

Decreto-Lei n.º 238/92 de 29 de Outubro. Regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança.

Decreto-Lei n.º 79/2004 de 6 de Abril. Lei das Armas.

Decreto-Lei n.º 23/2014 de 14 de Fevereiro.

Deliberação do Conselho de Ministros n.º 140/2010 de 25 de Março. Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança.

Lei n.º 5/2006 de 23 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 17/2009 de 6 de Maio, Lei n.º 12/2011 de 27 de Abril e pela Lei n.º 50/2013 de 24 de julho.

Lei n.º 39/2009 de 30 de Julho, alterada pela Lei n.º 52/2013 de 25Julho.

Lei n.º 34/2013 de 16 Maio. Assistentes de Recinto Desportivo.

Lei n.º 16/2004, de 11 de Maio, n.º 39/2009 de 30 de Julho de 30 de Novembro

Lei 52/2013 de 25 de Julho.

Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto (Lei de Segurança Interna).

Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto (Lei Orgânica da PSP).

Lei n.º 50/2013 de 24 de julho, a quinta alteração à Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro.

Lei Orgânica n.º 2/2004, de 12 de Maio.

NEP UOOS/DO/01/19 de 16OUT2013 sobre a Organização, funcionamento e mecanismos de coordenação das Unidades de Informação Desportiva na PSP.

Portaria n.º 261/2013 de 14 de Agosto.

Portaria n.º 148/2014 de 18 de Julho.

Recomendação 96/C 131/01 do Conselho da União Europeia, de 22 de Abril de 1996

Resolução da Assembleia da República n.º 11/87, de 10 de Março.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2004.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2010.
Resolução 2002/348/JAI do Conselho da União Europeia de 25/04/2002
Resolução 2007/412/JAI do Conselho da União Europeia
Resolução (2016/C 444/01) do Conselho da União Europeia, de 29 de novembro de 2016 relativa a um manual atualizado com recomendações para a cooperação policial internacional e medidas de prevenção e controlo da violência e dos distúrbios associados aos jogos de futebol com dimensão internacional em que pelo menos um Estado-membro se encontre envolvido («Manual de Futebol da UE»).
Resolução da Assembleia da República n.º 52/2018, aprova a Convenção do Conselho da Europa sobre uma Abor- dagem Integrada da Segurança, da Proteção e dos Serviços por Ocasião dos Jogos de Futebol e Outras Manifestações Desportivas, aberta a assinatura em Saint-Denis, em 3 de julho de 2016.

PRIVATIZAÇÃO DA SEGURANÇA

Introdução

A segurança é um domínio privilegiado do contrato social e da soberania estatal, mesmo em tempo de mudança imparável como o nosso, que assenta na renúncia ao exercício da força privada, e constitui, simultaneamente, o primeiro pressuposto do exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, como o direito à vida, à integridade física e moral ou à liberdade.

O princípio jusracionalista[163] que é enformador da sociedade política contemporânea, estatui que ao Estado incumbe a tutela efetiva dos direitos pessoais. O poder público tem a obrigação de defender os direitos invioláveis da pessoa humana e de tornar mais praticável o cumprimento dos seus deveres. A comunidade humana necessita da autoridade que a governe e estabeleça a unidade da cidade, sendo que esta autoridade consiste em assegurar o bem comum da sociedade, contudo, tal terá de ser materializado através de meios lícitos.

O direito à segurança – na sua qualidade de direito, liberdade e garantia – constitui-se como uma tarefa fundamental do Estado, por força do artigo 9.º, al. b) da Constituição da República Portuguesa, por forma a acautelar a violação de direitos pessoais, dos quais salientamos o direito à vida (artigo 24.º CRP). Esta incumbência desenvolve-se através da Polícia, de acordo com o artigo 272.º n.º 1 da CRP – que condensa

[163] Exacerbando todo o processo jusracionalista, Kant transforma assim o direito natural numa coisa que é *imanente* ao homem, em algo que é por ele querido e criado, deixando de ser um transcendente, enquanto alguma coisa exterior que era imposta ao homem. (Emmanuel Kant, 1724-1804).

"o direito constitucional de polícia" (Canotilho & Moreira, 2010: 478) ao estipular que "a Polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos".

No mundo globalizado e em grande transformação, os Estados debatem-se com um paradoxo difícil de resolver: "tornaram-se demasiado pequenos para resolver os grandes problemas e demasiado grandes para resolver os pequenos". (Bell, 1960: 10). Por um lado, os Estados afastam-se das questões de segurança societal local, estabelecendo parcerias, subcontratando ou delegando. Por outro, não têm capacidade para, por si próprios, prevenir ou combater determinados fenómenos no quadro de segurança externa ou interna, tendo em consideração o paradigma das ameaças ser, ou tender a tornar-se, "não-governamental, não-convencional, dinâmico, não-linear, com regras de empenhamento desconhecidas, pelo menos por um dos lados, com um modo de atuação e doutrina assimétrica e imprevisível" (Steele, 2002: 5) e o facto de o adversário ter "uma atitude de «santuarização agressiva», não possuir base territorial fixa, ter vontade de destruir e não de partilhar o poder" (Viana, 2002: 4).

Os cidadãos são mais que meros atores secundários, concorrendo com a administração pública para a promoção do bem coletivo. Como tal, é imperioso definir e compreender o regime legal, o âmbito e as competências que a atividade de segurança privada tem no nosso espaço jurídico.

A impotência do Estado em responder à demanda da segurança por parte das comunidades e dos cidadãos e controlar e dar resposta à criminalidade é notória (Hassemer, 1995: 89). Aliada à sua tendência *privativista* e ao crescente sentimento de insegurança, cria um espaço para os atores privados responderem a solicitações de outros privados, motivo pelo qual a segurança privada em Portugal constitui uma atividade empresarial que se tem vindo a desenvolver e aperfeiçoar (Simões, 2011:3). Devido ao seu peso no tecido social, as empresas de segurança privada podem ser vistas, do ponto de vista macrossocial, como estruturas de poder social.

Concordamos com Clemente quando refere que "o florescimento das empresas de segurança privada resulta, maioritariamente, das limitações legais, orçamentais e logísticas impostas às polícias públicas, sobretudo as Forças de Segurança, na sua ação contra as novas e mais complexas manifestações ilícitas, *maxime* as criminais, impedindo assim

um tratamento mais efetivo e eficaz dessas atividades delinquentes. Além disso, a Polícia confronta-se cada vez mais com um maior número de solicitações, vindas desde os tribunais às escolas" (Clemente, 2000: 300). Com efeito, "o conceito weberiano de monopólio legítimo da força por parte do Estado parece estar definitivamente em crise face a uma miríade de atores internacionais, nacionais e locais, privados ou que passou também a fornecer segurança e proteção, quer aos particulares, quer ao próprio Estado, numa perspetiva concorrencial, complementar ou subsidiária" (Elias, 2009: 764).

Os Estados delegam em entidades privadas cada vez mais competências (exemplo: em Portugal, a privatização de áreas substanciais da segurança aeroportuária, da segurança em espetáculos desportivos, em termos internacionais, do suporte às Forças Armadas em áreas de conflito) numa perspetiva de racionalização, de custo-benefício, de descentralização e de delegação. O Estado deixa de ser eminentemente executante, passando a ser sobretudo regulador destas atividades e fiscalizador das empresas de segurança privada.

Existe uma tendência para que a logística, o transporte e a segurança de instalações militares, a segurança pessoal de entidades e de cidadãos de condição socio-económica elevada, bem como o emprego de vigilantes privados, de videoproteção e de tecnologias em áreas do domínio público, sejam delegadas para empresas privadas, numa perspetiva de racionalização de recursos financeiros, procurando obter melhores níveis de eficiência e de eficácia e a segurança dos cidadãos e das áreas com melhores condições socio-económicas.

Colocam-se, deste modo, questões preocupantes sobre se a liberdade e a segurança podem estar em causa, em função do economicismo, da desregulação e da contratualização segundo as regras da economia de mercado. Apesar dos ventos de mudança, há princípios que são invioláveis, sob pena de descaraterização irremediável do Estado de direito.

O processo de privatização da segurança "não poderá implicar a abolição dos compromissos essenciais do Estado no que toca à realização dos interesses públicos de primeira ordem e à defesa dos direitos dos cidadãos. Antes pelo contrário, o desenvolvimento da segurança privada, que reduziu a intervenção das polícias públicas de forma direta, obriga o Estado a gerir as consequências da privatização, e a assumir a responsabilidade pela regulação e supervisão das atuações privadas" (Rodrigues, 2011: 125).

1. Conceito de Segurança Privada

A segurança "representa mais uma garantia de direitos do que um direito autónomo (...) essencialmente a garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberta de ameaças ou agressões" (Canotilho & Moreira, 2007: 478-479).

A segurança pública continua a ser tarefa prioritária do Estado. Para Soares, a democracia "pressupõe igualdade perante a Lei; igualdade no acesso à Justiça; igualdade de tratamento por parte das instituições da Justiça (...) e das polícias. A segurança ou será, de facto, pública, ou seja, universal, para todos, ou não será de ninguém. (...). A igualdade referida reduz-se a uma abstração se a segurança não for, realmente, garantida. Portanto, a síntese é: segurança pública é (deve ser) um bem universal (um direito de todos), cuja provisão cabe ao Estado garantir (para isso precisa de meios capazes, competentes). Os meios não se esgotam nas polícias e outras instituições do campo da segurança e da Justiça" (Soares, 2013: 18); implica a eficiência e eficácia das Polícias em cumprir a sua missão de acordo com os princípios da legalidade, da igualdade e da proporcionalidade e sobretudo o compromisso dos Governos (ou melhor) do Estado em garantir este direito fundamental.

Por outro lado, a privatização da segurança trata-se de uma técnica de "imposição legal de deveres ou de privatização de facto", onde o que se pretende é entregar aos privados "uma parcela de responsabilidade em matérias de segurança. O fenómeno envolvido neste processo consiste no reforço das responsabilidades privadas, sustentado no tópico segundo o qual a segurança não representa uma tarefa exclusivamente pública" (Gonçalves, 2005: 792). É de salientar também, e como evidenciado por Valente (2005: 76), que esta delegação de poderes de soberania se deve basear essencialmente num plano de subsidiariedade e não tanto de complementaridade. No fundo, o Estado continua a reservar o monopólio do uso da força – apesar da aparência de desresponsabilização e de delegação desbragada -, "partilhando com os particulares a tarefa de satisfazer o bem e a necessidade coletiva de segurança" (Clemente, 2006).

De acordo com o Kakalik e Wildhorn, "a segurança privada pode definir-se como todo o tipo de organizações e indivíduos que providenciam todos os géneros de serviços relacionados com segurança, incluindo investigação, guarda, patrulha, detetores de mentiras, alarmes e transporte de valores" (Kakalik & Wildhorn, 1990: 123).

Cunningham defende que a segurança privada inclui "quer indivíduos por conta própria, quer entidades empresariais com financiamento privado e ainda as organizações que prestam serviços de segurança a uma clientela específica a troco de um pagamento, destinado ao indivíduo ou à sua entidade patronal, a fim de proteger pessoas, a propriedade privada ou os seus interesses de perigos variados" (Cunningham, 1990: 123).

Os cidadãos têm o direito à segurança, porém, a par deste direito, corresponde, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, da Lei de Segurança Interna, o dever de colaborar na prossecução dos fins de segurança interna. Os cidadãos devem ainda acatar as ordens legítimas e legais de autoridade ou de funcionário competente (Desobediência – artigo 348.º, n.º 1 do Código Penal). A segurança não é uma incumbência exclusiva do poder público, pelo que, como referem Canotilho e Moreira, as entidades privadas concorrem, subsidiariamente, através de atos instrumentais e localizados.

A segurança privada, nos termos do artigo 1.º n.º 1 da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio (alterada pela Lei n.º 46/2019, de 08 de julho), doravante Lei de Segurança Privada (LSP), tem uma função subsidiária e complementar da atividade das Forças e Serviços de Segurança pública do Estado e, deste modo, assume relevo na proteção de pessoas e bens, bem como na prevenção e na dissuasão. Considera-se atividade de segurança privada: a prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes; a organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoproteção, com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes. A atividade de formação profissional do pessoal de segurança privada é considerada atividade de segurança privada.

Estão excluídas do âmbito de aplicação da LSP: as atividades de porteiro de hotelaria e de porteiro de prédio urbano destinado a habitação ou a escritórios, cuja atividade seja regulada pelas câmaras municipais (artigo 1.º n.º 5 da LSP); o Banco de Portugal não está sujeito às medidas previstas na presente lei que se mostrem incompatíveis com as normas e recomendações adotadas no âmbito do Sistema Europeu de Bancos Centrais (artigo 1.º n.º 7 da LSP).

As entidades que prestem serviços de portaria ou as profissões de porteiro cujo âmbito de serviços corresponda (ainda que parcialmente)

aos serviços de segurança privada estão sujeitas ao regime jurídico da segurança privada.

O artigo 5.º, n.º 1, al. *a)*, da LSP proíbe no exercício da atividade de segurança privada, a prática de atividades que tenham por objeto a prossecução de objetivos ou o desempenho de funções correspondentes a competências exclusivas das autoridades judiciárias ou policiais. Nenhuma empresa de segurança possui estatuto de autoridade pública, nem os seus empregados têm qualquer prerrogativa atinente aos agentes de autoridade. As entidades titulares de alvarás ou de licenças e o seu pessoal devem, nos termos do artigo 35.º, n.º 1 da LSP, prestar às autoridades públicas toda a colaboração que lhes for solicitada.

A indústria de segurança privada está vocacionada para a vigilância em especial, pois a missão deste tipo de empresas tem que ver com um objeto específico, mas apesar de a missão de polícia administrativa ser votada à segurança geral**,** também desempenha algumas funções de vigilância especial, nomeadamente a proteção de testemunhas.

A segurança privada, assim como a segurança pública, pode abranger as seguintes vertentes: segurança física ou segurança perimetral e a segurança eletrónica.

A segurança física visa prevenir acessos não autorizados a equipamentos, instalações, materiais ou documentos (através de portas, muros, redes ou com recurso às novas tecnologias). Os sistemas de segurança física têm sofrido uma evolução significativa nos últimos anos, nomeadamente devido à incorporação nos sistemas de tecnologias como: detetores de infravermelhos; barreiras de micro-ondas; controlo de acessos por vigilância humana; linhas enterradas ou associadas a uma vedação (sensores sísmicos ou de pressão; sensores de campo eletromagnético, deteção por cabo coaxial, por fibra ótica – mede a variação de intensidade e difração de luz resultantes da deformação a que a fibra for sujeita; cabo sensor – deteta movimentos ou choque provocado por um indivíduo em contacto com a vedação).

A segurança eletrónica engloba os sistemas por radiofrequências, os sistemas de videovigilância, o controlo de acessos eletrónico, os sistemas de alarme de intrusão.

2. Legislação Nacional

A atividade de segurança privada compreende: a prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes (artigo 1.º, n.º 3 al. a, da LSP). A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoproteção com a mesma finalidade (artigo 1.º, n.º 3 al. b, da LSP).

A titularidade da autorização para o exercício da atividade de segurança privada traduz-se na emissão de alvará ou de licença, respetivamente para entidades prestadoras de serviços a terceiros e para as entidades que organizem em proveito próprio serviços de autoproteção. São ainda objeto de licenciamento o pessoal de vigilância com a emissão do respetivo cartão profissional e as entidades formadoras que ministram os cursos regulados no âmbito da atividade de segurança privada, cuja atividade é titulada pela emissão de autorização.

Atualmente, na legislação portuguesa, os serviços previstos em cada um dos alvarás ou licenças correspondem, embora com uma forte possibilidade de evoluírem no futuro, às seguintes tipologias:

- a vigilância de imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou suscetíveis de provocar atos de violência no interior de edifícios ou outros locais, públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público, ou ainda a vigilância de bens móveis em espaço delimitado fisicamente (artigo 3.º, n.º 1, al. a) da LSP);
- a proteção pessoal, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às forças de segurança (artigo 3.º, n.º 1, al. b) da LSP);
- monitorização de sinais de alarme:
  i) Através da gestão de centrais de receção e monitorização de alarmes;
  ii) Através da prestação de serviços de monitorização em centrais de controlo;
  iii) Através da prestação de serviços de resposta a alarmes cuja realização não seja da competência das forças e serviços de segurança.
  (artigo 3.º, n.º 1, al. c) da LSP);

- o transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de fundos e valores e demais objetos que pelo seu valor económico possam requerer proteção especial e tal seja requerido, sem prejuízo das atividades próprias das instituições financeiras reguladas por lei especial; (artigo 2.º, n.º 1, al. d) da LSP).
- rastreio, inspeção e filtragem de bagagens e cargas e o controlo de passageiros no acesso a zonas restritas de segurança nos portos e aeroportos, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou suscetíveis de provocar atos de violência nos aeroportos, nos portos e no interior de aeronaves e navios, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às forças e serviços de segurança (artigo 3.º, n.º 1, al. e) da LSP);
- a elaboração de estudos e planos de segurança e de projetos de organização e montagem de serviços de segurança privada previstos na presente lei (artigo 3.º, n.º 1, al. g) da LSP).

Em relação ao pessoal de vigilância, o licenciamento corresponde na atribuição de cartão profissional (artigo 17.º, n.º 3 da LSP) para as seguintes funções: vigilante; segurança-porteiro; vigilante de proteção e acompanhamento pessoal; assistente de recinto desportivo; assistente de recinto de espetáculos; assistente de portos e aeroportos; vigilante de transporte de valores; fiscal de exploração de transportes públicos; operador de central de alarmes**.**

O exercício da atividade de segurança privada carece de autorização do membro do Governo responsável pela área da administração interna, titulada por alvará, licença ou autorização. A legislação nacional prevê também que a atividade de segurança privada pode ser exercida: por empresas de segurança privada; por entidades que organizem serviços de autoproteção no âmbito dos serviços previstos na lei; por entidades consultoras de segurança; por entidades formadoras.

O artigo 7.º da LSP prevê a obrigatoriedade de adoção de medidas e sistemas de segurança. Assim, nos termos do artigo 7.. n.º 1 da LSP as instituições de crédito e as sociedades financeiras são obrigadas a adotar um sistema e medidas de segurança específicas que incluam:

- um departamento central de segurança, na direta dependência do órgão executivo, sendo o respetivo diretor, habilitado com a formação específica de diretor de segurança, o responsável

pela identificação, desenvolvimento, implementação e gestão da estratégia e programa de segurança da instituição ou sociedade;
- a instalação de um sistema de videovigilância;
- a instalação de dispositivos de segurança e proteção;
- uma central de controlo, recetora de sinais de alarme e de videovigilância, própria ou através de empresa de segurança privada habilitada com o alvará previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 14.º, desde que assegurado o contacto com as forças de segurança;
- a obrigatoriedade de recurso à autoridade pública ou a entidades autorizadas a prestar os serviços de segurança privada previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º, quando o valor em causa seja superior a 25 000 (euro).

Segundo o artigo 7.º n.º 2 da LSP as entidades gestoras de conjuntos comerciais com uma área bruta locável igual ou superior a 20.000 m2, com exceção de formatos especializados designados «retail park», e de grandes superfícies de comércio, que disponham, a nível nacional, de uma área de venda acumulada igual ou superior a 30.000 m2, excluídas as superfícies comerciais com uma área útil de venda inferior a 2.000 m2, são obrigadas a adotar um sistema de segurança que inclua:

- um responsável pela segurança, habilitado com a formação específica de diretor de segurança, que é o responsável pela identificação, desenvolvimento, implementação e gestão da estratégia e programa de segurança da entidade;
- a instalação de um sistema de videovigilância;
- a instalação de dispositivos de segurança e proteção;
- uma central de controlo, recetora de sinais de alarme e de videovigilância, própria ou através de empresa de segurança privada habilitada com o alvará previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 14.º.

De acordo com o artigo 7.º n.º 3 da LSP os estabelecimentos onde se proceda à exibição, compra e venda de metais preciosos e obras de arte são obrigados a adotar um sistema e medidas de segurança, que no mínimo inclua:

- a instalação de um sistema de videovigilância;
- a instalação de dispositivos de segurança e proteção.

Esta obrigação é extensível a farmácias e postos de abastecimento de combustível.

Os estabelecimentos de restauração e de bebidas que disponham de salas ou de espaços destinados a dança ou onde habitualmente se dance são obrigados a dispor de um sistema de segurança no espaço físico onde é exercida a atividade, nos termos e condições fixados em legislação própria (artigo 9.º n.º 1 da LSP).

A realização de espetáculos desportivos em recintos desportivos e de espetáculos e divertimentos em recintos autorizados dependem, nos termos e condições fixados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e do desporto (para os desportivos) e da cultura (para os espetáculos e divertimentos), do cumprimento da obrigação de disporem de um sistema de segurança que inclua assistentes de recinto desportivo e demais medidas de segurança previstas na presente lei e em legislação especial (artigo 9.º n.º 2 e n.º 3 da LSP).

A profissão de segurança privado compreende as seguintes especialidades: vigilante; segurança-porteiro; vigilante de proteção e acompanhamento pessoal; assistente de recinto desportivo; assistente de recinto de espetáculos; assistente de portos e aeroportos; vigilante de transporte de valores; fiscal de exploração de transportes públicos; operador de central de alarmes (artigo 17.º n.º 3 da LSP). De referir ainda a profissão de diretor de segurança e responsável de autoproteção prevista no artigo 20.º da LSP. As funções de diretor de segurança e de responsável pelo serviço de autoproteção devem ser exercidas em exclusivo numa única entidade titular de alvará ou licença, não sendo acumulável com os cargos de administrador ou gerente de qualquer empresa de segurança privada. O coordenador de segurança é o responsável operacional pelo enquadramento e orientação do serviço de segurança privada nos recintos desportivos e nos recintos de espetáculos e divertimentos, conforme o estatuído no artigo 20-A n.º 3 da LSP.

Para o exercício das suas funções, as profissões reguladas de diretor de segurança, de coordenador de segurança e de segurança privado são titulares de cartão profissional, emitido pela Direção Nacional da PSP, válido pelo prazo de cinco anos e suscetível de renovação por iguais períodos de tempo (artigo 27.º n.º 1 da LSP).

O coordenador de segurança e o pessoal de vigilância, quando no exercício das funções deve obrigatoriamente usar: uniforme e cartão

profissional aposto visivelmente. O uso de uniforme não é obrigatório para o pessoal de vigilância a exercer a especialidade de operador de central de alarmes. O coordenador de segurança e o pessoal de vigilância, quando exerçam funções de coordenação, assistente de recinto desportivo e assistente de recinto de espetáculos, devem obrigatoriamente usar sobreveste de identificação onde conste de forma perfeitamente visível a palavra «Coordenador» ou «Assistente», consoante o caso, com as características fixadas em portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna (artigo 29.º n.º 1, 2 e 3 da LSP).

Os assistentes de recinto desportivo, no controlo de acesso aos recintos desportivos, bem como os assistentes de portos e aeroportos, no controlo de acesso a zonas restritas de segurança de instalações portuárias e aeroportuárias, podem efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança com o estrito objetivo de impedir a entrada de objetos e substâncias proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar atos de violência. O pessoal de vigilância pode: recorrer ao uso de raquetes de deteção de metais e de explosivos ou operar outros equipamentos de revista não intrusivos com a mesma finalidade, previamente autorizados; realizar revistas intrusivas por palpação e vistorias dos bens transportados pelos visados, estando, neste caso, obrigatoriamente sob a supervisão das forças de segurança territorialmente competentes. Os assistentes de outros recintos de espetáculos podem, igualmente, efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança por recurso a equipamentos não intrusivos, previstos na alínea a) do número anterior (artigo 19.º n.º 1, 2, 3 da LSP).

Por um período delimitado no tempo, e mediante despacho do membro do Governo responsável pela área da administração interna, podem ser autorizadas revistas pessoais de prevenção e segurança em locais de acesso vedado ou condicionado ao público, que justifiquem proteção reforçada. A revista por palpação apenas pode ser realizada por pessoal de vigilância do mesmo sexo que a pessoa controlada. A supervisão das forças de segurança, a requerer pela entidade responsável pela gestão do espaço ou do evento, deve atender ao número de seguranças privados a realizar revistas, ao número de pessoas a ela sujeitos e a outros fatores e circunstâncias que contribuam para a avaliação de risco. A entidade autorizada a realizar revistas pessoais de prevenção e segurança promove a afixação da autorização concedida, em local visível, junto dos locais de controlo de acesso. A recusa à submissão a revista, realizada nos termos

da presente lei, pode determinar a impossibilidade de entrada no local controlado (artigo 19.º n.º 4, 5, 6, 7 e 8 da LSP).

Um principio basilar para toda a segurança privada, consiste no dever de colaboração com as Forças de Segurança pública. Neste sentido, as entidades titulares de alvará ou de licença, bem como o respetivo pessoal, devem prestar às autoridades públicas toda a colaboração que lhes for solicitada. Em caso de intervenção das Forças ou Serviços de Segurança em locais onde também atuem entidades de segurança privada, estas devem colocar os seus meios humanos e materiais à disposição e sob a direção do comando daqueles (artigo 35.º n.º 1 e n.º 2 da LSP). Constituem deveres especiais das entidades especiais das entidades titulares de alvará ou de licença, entre outros: comunicar de imediato à autoridade judiciária ou policial competente a prática de qualquer crime de que tenham conhecimento no exercício das suas atividades; diligenciar para que a atuação do pessoal de vigilância privada não induza o público a confundi-lo com as forças e serviços de segurança (artigo 37.º n.º 1 al. a) e b) da LSP).

A fiscalização das atividades reguladas pela legislação de segurança privada em Portugal é assegurada pela Direção Nacional da PSP, sem prejuízo das competências das demais forças e serviços de segurança e da Inspeção-Geral da Administração Interna.

A criminalização do exercício ilícito da atividade de segurança privada (artigo 57.º da LSP) é de igual modo um sinal por parte do Estado português de que pretende que este setor funcione de forma mais regulada. É certo que a segurança privada ilegal está cada vez mais relacionada com outro tipo de fenómenos criminais como as ofensas à integridade física, a extorsão, o lenocínio, os tráficos de droga e de armas, no fundo, a proteção e cumplicidade com organizações ou atividades delituosas, sendo expectável no futuro a necessidade de um controlo e supervisão ainda mais reforçado, dado o crescimento deste setor.

3. Tendências Internacionais

Para entender a evolução da segurança privada, "é necessário analisar as mudanças ocorridas na organização da propriedade privada e do espaço público, principalmente desde o início da década de 1950" (Shearing e Stenning, 1983: 496). Segundo os mesmos autores, especial-

mente na América do Norte, muitas das atividades públicas têm lugar em locais privados de grandes dimensões, alguns abertos ao público e outros particulares – *mass private property*: centros comerciais, condomínios fechados, escritórios, espaços industriais e campos universitários (Shearing e Stenning, 1983: 496). Estes espaços, pela sua natureza privada, criam zonas inacessíveis às Polícias estatais, responsáveis por assegurar a segurança no espaço público. Como tal, a população, ao não ver satisfeita a sua exigência de uma ação policial mais enérgica, opta por investir na sua própria segurança.

Para além do fenómeno da *mass private property,* outro fator impulsionador desta indústria foi o sentimento de insegurança que se apoderou de forma mais intensa da população devido à transição dos regimes autoritários para os democráticos em muitas regiões do globo pois, nas sociedades democráticas, os cidadãos "podem ser vistos como clientes dos serviços policiais" (Bhanu & Stone, 2004: 16). Ora, não estando esses serviços a satisfazer o «cliente», este procura defender individualmente o que lhe pertence.

A segurança privada, de acordo com Shearing e Stenning (1981) "compreende a indústria da segurança, assim como o investimento substancial destas organizações nos sistemas de segurança interna". Nos anos 90, uma segunda vaga de investigações científicas abordou a propensão crescente para a segurança ser garantida por uma grande diversidade de pessoas e de entidades, desde voluntários, ao setor privado, a organizações públicas ou semi-públicas. (Johnston, 1992; Jones & Newburn, 2006; Crawford *et al*., 2005) e através de estudos etnográficos procurou-se entender as diferentes formas de segurança privada (Hobbs et al., 2003; Wakefield, 2003).

Outros autores têm refletido sobre a "pluralidade", a "multilateralização" ou a "fragmentação" do policiamento e da segurança (Bayley & Shearing, 2001; Johnston, 2000). É reconhecido hoje que "a segurança é garantida por forças policiais públicas, por corpos de polícia híbridos, por empresas de segurança privadas e por organizações de voluntários, ao ponto de se designar esta miríade de entidades e formas de garantir a segurança dos cidadãos por 'policiamento pós-moderno'" (Wakefield & Button, 2013: 572).

A prosperidade económica entre as décadas de 70 e 90 do século XX fez crescer a propriedade privada, o poder de compra dos consumidores e simultaneamente a subida das taxas de criminalidade. Neste período,

verificou-se um enorme desenvolvimento das tecnologias associadas à segurança (nomeadamente a instalação de alarmes e de circuitos fechados de videovigilância), reduzindo os custos dos produtos associados a este mercado, em paralelo com uma maior consciência por parte das instituições públicas, empresas privadas e cidadãos em relação às ameaças e riscos e necessidade de proteção de pessoas e bens. Expandiram-se os espaços privados abertos ao público (hipermercados, aeroportos, centros comerciais, complexos desportivos, áreas de espetáculos e de lazer, entre outros), os quais promoveram a demanda de seguranças privados dedicados especificamente a proteger esses locais. Generalizou-se o interesse dos proprietários e gestores das grandes superfícies comerciais em recrutar seguranças e em instalar meios tecnológicos de vigilância, através de uma abordagem mais proativa, de forma a gerar o lucro, garantindo um ambiente aprazível, mais do que estar dependente dos métodos de policiamento tradicionais, essencialmente reativos, baseados na detenção de infratores, após o cometimento de um ou de uma série de ilícitos (Abaza, 2001). Por sua vez, as restrições nos orçamentos e despesas públicas levaram a uma crescente externalização para o setor privado de tarefas consideradas não prioritárias. Algumas destas estratégias são hoje operacionalizadas pelos municípios, por exemplo, através do ordenamento urbano, da higiene pública, da adoção de medidas de segurança e proteção, como a videovigilância, a iluminação da via pública, a sinalização rodoviária, os radares de velocidade e, em alguns países, as patrulhas de segurança por funcionários municipais ou pelos próprios cidadãos.

Neste sentido, tem-se assistido nas últimas duas décadas a um crescimento da subcontratação de funções de segurança no seio dos setores público e privado, na medida em que as organizações se têm concentrado nas suas funções primárias e externalizado outras tarefas como a limpeza, a alimentação, a manutenção e, em concreto, a segurança. A segurança privada tem que ver com a vigilância especial, dado que a sua missão principal concretiza-se na proteção de um objetivo específico e, neste sentido, contribui também para a prevenção criminal (Silva, 2017: 85).

Brodeur (2010) defende existirem as seguintes tendências para a privatização da segurança na atualidade: a penetração do privado na esfera pública, a penetração do público no mercado privado e o financiamento privado de forças policiais públicas.

No que concerne à invasão do privado no setor público, salienta-se que o lucro é, em geral, visto por alguns autores como sendo incompa-

tível com os ideais de justiça imparcial e de serviço universal intrínseco a todo o policiamento moderno. Todavia, existe uma tendência atual de contratação ou de externalização também associada à segurança pública, caso dos grupos de voluntários das comunidades locais na Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos ou das empresas de segurança privada contratadas em zonas residenciais em alguns países, sobretudo, de matriz anglo-saxónica.

Os guardas-noturnos em Portugal inserem-se, de certa forma, neste contexto. Estes são uma figura bem próxima do conceito de segurança privada, configurando uma atividade que depende de licenciamento camarário (consultados os comandantes da PSP e da GNR territorialmente competentes) e cuja profissão é regulada pela Lei n.º 105/2015, de 25 de agosto (Regime Jurídico da Atividade de Guarda-Noturno).

Os guardas-noturnos exercem, durante a validade da licença funções simples de vigilância numa área delimitada do município, não sendo, portanto, detentores de poderes de autoridade pública, sendo este serviço compensado pelas contribuições voluntárias das pessoas, singulares ou coletivas, em benefício de quem é exercida. O serviço é prestado uniformizado, com a aposição de um distintivo, bem como fazendo uso de cinturão, bastão, arma, rádio, apito e algemas. Para além de outros, os guardas-noturnos têm o dever de prestar o auxílio que lhe for solicitado pelas forças e serviços de segurança e de proteção civil.

Mas existem outras profissões cujas funções poderão ser confundidas com o exercício de segurança privada, contudo, nenhuma delas é enquadrável na legislação de segurança privada, até porque os seus profissionais gozam de um estatuto equiparado ao de agente de autoridade, muito embora sem funções de polícia administrativa ou judiciária. Estamos a falar por exemplo dos fiscais ajuramentados de empresas municipais de fiscalização de estacionamento, os fiscais das empresas concessionárias de transportes público e até mesmo os vigilantes da natureza e de recursos florestais. Qualquer um destes profissionais está sob a alçada de uma entidade pública e depende hierarquicamente daquela, o que não acontece com os seguranças privados, mesmo que realizem serviço em organismos do Estado ou da administração local (Pereira, 2014: 30).

No seio das forças policiais têm-se registado também algumas mudanças na forma de providenciar segurança. Jones (2009) identifica três tipologias de auxilio ou coadjuvação do policiamento. Uma delas

é a existência de polícias que trabalham numa base voluntária, sem remuneração, em determinadas organizações policiais (por exemplo, em Nova Iorque, em Inglaterra e no País de Gales). Uma segunda categoria consiste em patrulhas de cidadãos, com formação e poderes limitados em relação aos agentes policiais (uma espécie de assistentes da polícia existentes na Holanda, no Reino Unido e em França), bem como a contratação de terceiros, com vista à aquisição de bens ou serviços (manutenção, sistemas de informação, *catering*, transporte de detidos, ou outros), de forma a libertar os polícias para a sua missão prioritária. Uma terceira dimensão inclui tarefas policiais desempenhadas por pessoas contratadas pelos municípios, incluindo os *stadtswatchen* (guardas das cidades) na Holanda, os vigilantes da vizinhança no Reino Unido e os ajuramentados em Espanha (responsáveis pela regularização de trânsito).

Uma outra tendência internacional consubstancia-se na competição movida pelas Forças de Segurança ao setor privado de segurança, por exemplo através da contratação de serviços remunerados em centros comerciais, bancos, hotéis, empresas responsáveis pela organização de grandes eventos musicais ou desportivos, discotecas e bares. Reiss (1988: 2) coordenou um estudo nos Estados Unidos, chegando à conclusão que o número de polícias fora de serviço empenhados em tarefas privadas remuneradas era maior do que o número de polícias em funções públicas. Esta prática é comum em Portugal, na Austrália e no Reino Unido, embora com premissas legais distintas.

Uma terceira tendência consiste no financiamento privado das Forças de Segurança pública. Tendo em consideração as restrições orçamentais em muitos países ocidentais, tem-se verificado um crescente apoio financeiro por parte de cidadãos, das autarquias e de empresas às Polícias, o que pode levantar questões sobre a independência ou condicionamento da sua ação. É comum em Portugal a celebração de protocolos entre o MAI e/ou as Forças de Segurança e as autarquias locais, com vista à cedência por parte das câmaras municipais e das juntas de freguesia, de edifícios para a instalação de esquadras policiais, a aquisição de viaturas, a cedência de equipamentos informáticos ou outros.

Outra forma de apoio concretiza-se através da oferta de colaboração por parte de indivíduos ou grupos para apoiar as Polícias, em operações ou serviços concretos, facto que é muito comum nos países de raiz anglófona (exemplo: em missões de busca e salvamento, em operações de procura de pessoas desaparecidas, em ações de policiamento comu-

nitário e de prevenção criminal). Nos Estados Unidos, o departamento policial do condado de Montgomery colaborou com a IBM para produzir um programa informático sofisticado, com vista a melhor responderem aos desafios securitários em caso de catástrofes. No Reino Unido, uma polícia local contratou uma empresa para conceber, financiar, construir e gerir as instalações policiais (incluindo as carreiras de tiro) (Button & Wakefield, 2013). Em Portugal, entre 2002 e 2008, diversos peritos da Accenture e da PSP trabalharam lado a lado no desenvolvimento do Sistema Estratégico de Informação e Gestão Operacional (SEI), tendo aquela empresa, fruto deste contrato, não só desenvolvido um sistema de informação inovador e único no nosso país, como ficado com *know how* valioso para o desenvolvimento de outros projetos análogos. O SEI da é hoje o maior repositório de informação criminal existente em Portugal.

4. Vetores da Privatização da Segurança

4.1. Privatização e contratualização

A austeridade em diversos países ocidentais tem implicado restrições nos orçamentos das Forças de Segurança, os quais haviam sofrido um incremento nas últimas duas décadas nos Estados mais sujeitos à ameaça do terrorismo, na sequência dos atentados de 11 de setembro de 2001. Contudo, o aumento da criminalidade violenta em algumas sociedades (exemplos: África do Sul, Brasil e México), o agravamento do sentimento de insegurança, a pressão dos media e da sociedade em geral, têm permitido o crescimento de formas alternativas de segurança aos dispositivos fornecidos pelos Estados. A segurança privada, o *outsourcing* efetuado pelas Polícias, a privatização de algumas funções tradicionalmente executadas pelas Polícias ou a tendência de municipalização de diversas áreas (como sejam o trânsito, a fiscalização administrativa, a proteção ambiental), começam a ser cada vez mais incorporados nas políticas de segurança e em recentes alterações legislativas em vários países. No discurso político aparecem *slogans* como "fazer mais e melhor, com menos" e apelos à racionalização de recursos humanos, materiais e financeiros, bem como às parcerias público-privadas (Wakefield & Button, 2013: 578). Mas nem sempre, na prática, as experiências de externalização ou de desestatização parecem obter resultados tangíveis,

pois o crescimento do mercado da segurança privada, não é diretamente proporcional, a mais e melhor segurança para todos os cidadãos, parecendo apostar-se na criação de áreas seguras para as classes sociais mais favorecidas em detrimento da garantia do direito à segurança para todos. A segurança está assim crescentemente contratualizada entre um prestador e um cliente que aluga serviços específicos ou mais alargados, consoante as suas necessidades e, sobretudo, de acordo com a sua disponibilidade económica, o que constitui um paradoxo cada vez mais pronunciado nos Estados de direito.

4.2. Tecnologia ao serviço da segurança

O avanço tecnológico favorece a indústria da segurança, a qual se tem tornado mais sofisticada, eficaz e eficiente. Nos Estados Unidos, por exemplo, o mercado da segurança privada cresceu mais de 6,3% em 2016, com um volume de negócios de cerca de 20 biliões de dólares americanos (Wakefield & Button, 2013: 579).

Diversos autores notam que as Polícias têm apostado nas novas tecnologias (sistemas de informação, videovigilância, georreferenciação) e não tanto no trabalho intensivo através das técnicas e táticas tradicionais, incluindo o patrulhamento da via pública, operações policiais, ou outros (Shearing & Stenning, 2012) e referem ainda que o setor privado beneficia de uma enorme vantagem face às Forças de Segurança no acesso a recursos tecnológicos, na investigação científica e na possibilidade prática de rescindirem contratos com os funcionários menos adaptados à função, fator incomportável no setor público da segurança.

A inteligência artificial, os drones, as cameras de filmar na via pública e em espaços privados abertos ao público, os *software* de reconhecimento facial e de identificação de padrões comportamentais, levantam questões importantes quanto ao respeito pelos direitos e liberdades individuais e acerca do periclitante equilíbrio entre a liberdade e a segurança.

4.3. Diversificação de serviços

Hoje em dia, há poucas funções das Polícias (e também das Forças Armadas) que a indústria da segurança não providencie. O setor privado

da segurança é multifuncional e produz e/ou adquire uma vasta quantidade de bens e serviços. Diversas empresas de segurança oferecem, elas próprias, muitos outros serviços, para além do seu estrito âmbito, assim como as firmas expandem a sua área de negócio para providenciarem produtos e meios na área da segurança. O setor privado tem a capacidade e, se não a tem, adquire-a. A única coisa que lhe falta é a competência legal para exercer determinadas funções ou providenciar determinados serviços (um dos mais polémicos consiste na atividade dos detetives privados que, em Portugal, é ilegal).

Porém, a diversificação das áreas de negócio é exponencial e com tendência para crescer, incluindo: a gestão e manutenção de ATM, o controlo de bilhética e a gestão de multidões (segurança de eventos), a segurança eletrónica (alarmes, controlo de acessos, sistemas de CCTV), a vigilância (estática, móvel, postos de segurança, segurança pessoal, resposta a alarmes, controlo de acessos a instalações), a segurança da informação (segurança dos sistemas de informação e comunicações, a segurança de matérias classificadas, a segurança de documentos de identidade), a monitorização e receção de alarmes (segurança eletrónica, georreferenciação, controlo remoto operacional), a segurança física e mecânica (fechaduras, barreiras, selos, iluminação, cofres, casas fortes), utilização de drones para missões de vigilância, entre outras. A revolução tecnológica em curso abrirá certamente caminho para novas áreas a explorar e a comercializar.

4.4. Globalização

As empresas privadas de segurança podem ter um âmbito local, nacional ou global. No entanto, tem sido exponencial a sua internacionalização. A empresa Sueca Securitas está implantada hoje em 51 países e domina os mercados norte-americano e europeu. As Ciências Policiais e os Estudos de Segurança têm-se concentrado muito na análise dos modelos de polícia e de policiamento, na teoria do direito policial, na cooperação internacional entre forças policiais de diferentes Estados, bem como em cenários pós-conflito e em países em transição (Shearing & Stenning, 2012: 275) e muito pouco sobre a privatização da segurança.

Os principais estudos existentes centram-se nas empresas de segurança privada transnacionais, sobretudo em ambientes hostis, repre-

sentando um panorama incompleto e pouco sistematizado, sublinhando normalmente os problemas associados a este mercado e muito pouco os seus benefícios, por exemplo, não salientam o facto de estas empresas de segurança criarem muito mais postos de trabalho do que as Forças de Segurança pública (Shearing & Stenning, 2012: 276), não têm estudado a expansão do mercado da segurança privada ao nível global, o papel da ciência na inovação e desenvolvimento de tecnologia associada à segurança, nem se têm focado no escrutínio limitado a que se encontra sujeita a indústria da segurança. Outras investigações têm empreendido uma abordagem mais normativa e procedimental da segurança privada (Santos, 2017, Pereira, 2014, Rodrigues, 2011).

4.5. Territorialização

A globalização gerou a expansão de determinados modelos de negócio, como os centros comerciais, os centros empresariais, os complexos desportivos, com videovigilância, sistemas de controlo de acessos e seguranças privados, criando assim "bolhas de segurança", ou "locais de confiança" (Bottoms & Wiles, 1994), no seio de um ambiente externo considerado inseguro, uma espécie de territorialização da segurança.

Desmultiplicam-se, assim, os locais com fortes dispositivos de segurança (física, eletrónica, humana, outras) em que os cidadãos podem usufruir de diversas ofertas: o parque de estacionamento, o restaurante, a loja de pronto-a-vestir, o cinema; pelo que quando os turistas visitam locais análogos noutros países, sentem-se mais seguros nestes espaços do que propriamente na via pública.

A territorialização também é operada em condomínios fechados e zonas de lazer superprotegidos e inexpugnáveis, pondo, deste modo, em causa o direito à segurança de todos os cidadãos. Sobretudo nos países mais pobres, constroem-se arranha-ceús ou zonas residenciais muradas e hipervigiadas, onde vivem as classes socio-económicas mais favorecidas, rodeadas por bairros de lata e de populações sem quaisquer condições de saúde, habitação, educação, com graves carências alimentares e sanitárias, onde grassa a violência e a insegurança.

A divulgação destas práticas de reforço da segurança e das tecnologias em áreas determinadas nos principais centros urbanos, tem influenciado em termos internacionais e nacionais, as políticas públicas

e os grandes projetos privados, pelo que o aparente sucesso da territorialização, corporizada nestes espaços residenciais e comerciais massificados, abre novas oportunidades para as empresas de segurança privada internacionais (Cook & Ward, 2012) e coloca interrogações sobre as políticas públicas em voga em muitos países.

4.6. Profissionalização

A melhoria das competências e capacidades da segurança privada tem sido simultaneamente uma causa e uma consequência para o crescimento deste setor. A segurança privada é acusada com frequência de falta de profissionalismo ou de competência por parte da componente pública. A comunidade das Forças e Serviços de Segurança, em geral, é fechada e cultiva o secretismo, obedecendo "ao princípio da necessidade de conhecer", não se envolvendo, por norma, em debates públicos sobre as questões da segurança, daí que muitos comentadores ou *opinion makers* ligados ao setor privado, os quais, não são verdadeiramente especialistas, acabem por difundir conceções erróneas ou mal informadas sobre estas matérias (Wakefield & Button, 2013: 582).

Também ao nível dos territórios pós-conflito tem sido criticada a ação de empresas paramilitares de segurança privada, como a americana *Blackwater* e o envolvimento de funcionários seus em tiroteios que provocaram a morte de civis no Iraque, ou a *Armourgroup* que registou casos de tiroteio entre colaboradores, na sequência de uma discussão. Estas empresas de segurança privada dependem, muitas vezes, de gestores e de peritos recrutados nas Forças Armadas, Forças Policiais e nos Serviços de Informações. Entre 60% a 75% dos gestores de segurança são "aliciados" no setor público da segurança (Cavanagh & Whiting, 2003). Daí que alguns autores considerem que a diferença cultural entre os profissionais do setor público não é assim tão díspar em relação aos do setor privado (White & Gill, 2013).

O regime legal em muitos Estados estabelece padrões de formação e treino muito exigentes e obrigatórios para as várias componentes da segurança privada. Mas, em muitos outros, a regulamentação e fiscalização da atividade é escassa ou inexistente, permitindo assim o controlo da segurança privada por grupos ligados à criminalidade organizada ou a infiltração nestas atividades por indivíduos com cadastro e fazendo destas empresas, entidades pouco profissionais e eficazes.

4.7. Harmonização

Existe uma perspetiva de no futuro se sedimentarem parcerias profícuas entre os setores público e privado da segurança, dado que até aqui tem existido algum distanciamento entre ambas as vertentes. Face às disfuncionalidades detetadas por sucessivos inquéritos na sequência de grandes atentados terroristas, catástrofes naturais ou outras situações criticas nos países ocidentais (ex. 11 de setembro de 2001, atentados de Madrid em 2004, atentados de Londres em 2005), foi expresso nas avaliações feitas a necessidade de trabalho conjunto entre os setores público e privado, entre os níveis internacional, nacional e local. Apresenta-se também a necessidade de harmonização e de abordagens multidisciplinares (defesa, polícia, serviços de informações, proteção civil, segurança privada, segurança alimentar, educação, segurança ambiental, segurança sanitária).

Um estudo levado a cabo no Canadá há alguns anos, avaliou a evolução da perceção das Polícias em relação à segurança privada (Stenning, 1989): "1) negação, 2) reconhecimento com algumas reticências, 3) competição e hostilidade abertas, 4) pedidos para melhoria do serviço, 5) suspeição mútua e ambivalência, 6) parcialidade e 7) parcerias". Neste sentido, a mudança parecia, de facto, começar a sentir-se no início dos anos 90, nos países mais desenvolvidos, no sentido de se sedimentar uma compreensão mútua sobre a missão da componente pública e da vertente privada da segurança.

Contudo, investigações mais recentes, parecem apontar para a continuidade da falta de entendimento entre a Polícia e o setor privado da segurança, na medida em que a primeira visa a prevenção, deteção e investigação da criminalidade e a segunda procura gerir os riscos, de forma a diminuí-los e a torná-los mais toleráveis e comercialmente suportáveis (Gill, Owen & Lawson, 2010). Nesta mesma pesquisa, apontam-se as vantagens de se conseguir uma melhor colaboração e confiança mútuas, bem como a necessidade de partilha de recursos e de conhecimento. Esta cooperação será crucial para as Forças de Segurança pública, na medida em que permitirá o acesso e a partilha de recursos tecnológicos, materiais e humanos, num período de crescente demanda de segurança, exigência e escrutínio em relação ao trabalho policial nas sociedades modernas e em que, paradoxalmente, são efetuados cortes orçamentais nas áreas da segurança interna e justiça.

4.8. Militarização

O papel crescente de corpos militares privados e de empresas de segurança privada civis coloca uma série de desafios políticos para os Estados, organizações internacionais, assim como para as comunidades locais, incluindo questões de fiabilidade, de prestação de contas, de controlo democrático, de legitimidade e de responsabilidade.

De acordo com diversos relatórios internacionais, o rácio de seguranças privados contratados em relação aos militares e outros funcionários dos Estados Unidos da América, na recente guerra do Iraque, foi aproximadamente de 1 para 10, quando na primeira guerra do Golfo esta relação tinha sido de 1 para 100, fazendo das companhias privadas de segurança, a segunda componente mais numerosa da 'Coligação da Boa Vontade" (Abrahamsen & Williams, 2011: 24).

Estas empresas têm vindo a desempenhar um papel crescente em operações de paz e no apoio ao desenvolvimento, tendo passado a fazer parte integrante de diversas missões de reforma e de formação. Companhias como a *Military Professional Resources Incorporated* (MPRI), *Pacific Architects and Engineers* (PAE), *Dyncorp* e *ArmorGroup* providenciam assessoria e formação em diversos países em situação de crise, com frequência fazendo parte de um programa mais vasto de reforma do setor de segurança, financiado, pelo menos em parte, por orçamentos de apoio ao desenvolvimento (Aning, Jaye & Ayobi, 2008: 625).

Esta tendência decorre da redução do número de militares norte-americanos em determinadas áreas de conflito, o que criou oportunidades de negócio para empresas multinacionais de segurança (que apostam quer na vertente militar da segurança, quer na vertente civil).

Importantes componentes da defesa, como sejam a logística e a segurança de instalações e de pessoal são crescentemente exercidas por multinacionais semi-públicas ou privadas – *corporate warriors* (Singer, 2003) – em regime de *outsourcing*, não sujeitas a mecanismos de controlo e de inspeção, "subsistindo assim o perigo real de existir um poder militar não residente na legitimidade do Estado" (Garcia, 2009: 118).

A segurança é cada vez mais detida por um elevado número de atores, facto que se comprova, por exemplo, com o aumento crescente da quantidade de empresas de segurança privada nos chamados países desenvolvidos, nos países com democracias estabilizadas, mas também nos designados países do terceiro mundo e nos territórios pós-conflito.

De acordo com Cockayne e Mears "em muitos casos, pequenos sub-contratadores locais e grandes companhias multinacionais agregam esforços, movimentos de pessoal e estruturas subsidiárias. Juntas formam uma rede complexa de fornecedores comerciais de serviços de segurança e proteção; apoio operacional em situações de combate, informações, interrogatórios e serviços de detenção; e aconselhamento para formação e reforma das forças e pessoal de segurança locais. Formam, por outras palavras, uma indústria de segurança global, a qual tem crescido de uma forma impressionante após as campanhas militares conduzidas pelos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão. Nos anos seguintes, começaram a receber particular atenção os casos de desrespeito pelos direitos humanos e direito internacional humanitário, tal como de direitos laborais e de não cumprimento de outros padrões de responsabilidade coletiva" (Cockrayne & Mears, 2009: 2).

As Forças Armadas modernas veem-se obrigadas a redefinir o seu planeamento estratégico e a respetiva doutrina de atuação em cenários de conflito cada vez mais voláteis, apostando também na contratualização e privatização de determinadas tarefas, embora este processo ainda se encontre em fase de desenvolvimento, influenciado por grupos de interesse, por fatores economicistas de custo-eficácia, por razões políticas, essencialmente subjacentes à necessidade de conter baixas militares nos teatros de operações, de minorar o impacto político negativo nos governos e o descontentamento que as mesmas criariam no seio da opinião pública. Segundo Garcia, "nesta nova conflitualidade devemos ter em consideração o novo paradigma que surge com a alteração significativa na estrutura das forças armadas e no emergir da *civilinização*, onde assumem grande relevância as modernas empresas militares privadas (EMP) que prestam serviços e tarefas de natureza militar (...). Podemos considerar como elementos de diferencialidade das EMP em relação aos mercenários: a sua estrutura organizacional com diretores e acionistas; serem legalmente registadas; prestarem contas ao fisco e à segurança social; visarem o lucro a longo prazo; operarem em vários teatros e para vários clientes ao mesmo tempo; ou seja, são organizações privadas de natureza comercial, cujo objeto é o fornecimento de um largo espetro de serviços de natureza militar e de segurança a entidades nacionais e não nacionais, apresentando-se assim como alternativa aos serviços tradicionalmente consagrados às Forças Armadas dos Estados" (Garcia, 2009: 117).

Outros autores, como é o caso de Niekerk (2002), referem-se ao papel que desempenham as companhias militares privadas enquanto sustentáculo de regimes autoritários em diversas regiões do globo, defendendo que "as companhias militares privadas, enquanto novos mercenários da ordem global, permitem aos governos prosseguirem a sua agenda política em zonas quentes do planeta, perante a distância e conforto do ceticismo"[164].

O que torna essa situação especialmente incomum é que a maioria das grandes potências do sistema internacional legalizou e regulamentou as EMP. Os Estados membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – Estados Unidos, Reino Unido, França e China – foram, de facto, signatários originais do Documento de 2008 do Comité Internacional da Cruz Vermelha de Montreux sobre boas práticas internacionais para as EMP em conflitos armados (Marten, 2019). Em grande parte, respondendo aos problemas de supervisão que os Estados Unidos enfrentaram com a *Blackwater* no Iraque, as partes interessadas, incluindo Estados, organizações não governamentais de direitos humanos e as próprias EMP (que estavam preocupadas com os efeitos nocivos para a sua reputação) assinaram este acordo não vinculativo que definia expetativas, monitorização e responsabilidades de supervisão para o uso desses grupos (Avant 2016; Avant & Haufler 2018). Embora as ambiguidades legais do uso das EMP estejam longe de ser resolvidas (Ryngaert 2008; De Nevers 2009), a legitimidade e ampla aceitação do documento de Montreux teve um grande impacto tanto nas atividades do EMP como na disposição dos Estados de regulá-las.

McFate distingue as EMP de um grupo mais amplo de "empresas de segurança privada" (ESP), com base nas suas funções. Algumas

[164] As EMP desempenham missões em territórios de conflito ou de pós-conflito – ex. no Iraque, no Afeganistão, nos Balcãs, em vários países em África. Estas companhias privadas poderosas são autênticos exércitos privados que atuam numa perspetiva de subcontratação de treino militar, de aquisição de armamento, bem como de realização de operações de segurança e de operações especiais sigilosas. A *Blackwater*, entretanto extinta, citava insistentemente a afirmação do ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Rumsfeld, segundo o qual, os contratados são parte da "Força Total" como prova de que é uma parte legítima da "capacidade de combate" da nação. Ao invocar as palavras de Rumsfeld, a empresa declarou de facto as suas forças acima da lei – gozando da mesma imunidade que os militares têm perante as leis civis, mas não limitados pelo sistema das cortes orçamentais a que os militares têm de se submeter.

ESP reúnem e analisam informações, atuam como guarda-costas ou seguranças em instalações físicas ou são contratados para fornecerem alimentos, serviços de limpeza e outros bens e serviços às forças militares estaduais no terreno. Uma única empresa pode servir múltiplas funções, dependendo do contexto e do contrato (Avant 2005: 17). Mas um tipo de serviço muito específico é prestado pelas EMP, de acordo com McFate, que formam uma pequena minoria do grande número de ESP agora envolvidas na contratação militar. As EMP são "empreendedores de conflitos expedicionários", que "matam ou treinam outros para matar" em teatros de operações internacionais (McFate 2014: 1). Esta definição é semelhante ao que Singer designou por "empresas fornecedoras militares", aquelas que trabalham no nível tático e "se envolvem em combates reais, seja como unidades de primeira linha ou com especialistas (por exemplo, pilotos de combate) e/ou comando direto e controlo de unidades no terreno" (Singer 2003: 92). As EMP contratam principalmente militares veteranos, em geral com experiência em forças especiais. O Grupo Wagner é um "empreendedor de conflito expedicionário letal" e uma "empresa fornecedora militar", embora OS seus membros às vezes também cumpram funções mais amplas de ESP (como seguranças, por exemplo).

McFate designa algumas EMP de "empreendedores militares", empresas que têm relações mais ou menos "monogâmicas" com os Estados e "preferem clientes de longo prazo que tenham uma perpétua necessidade de exércitos" (McFate 2014: 30). Avant (2005) também usa o rótulo de "empreendedor militar" ao descrever as ações de algumas forças militares privadas operando no início da Europa moderna.

Mas o grupo Wagner da Rússia e os seus antecessores não se encaixam exatamente em nenhum destes rótulos. O grupo não tem uma trajetória uniforme, no espectro de uso privado da força de Percy. Enquanto os líderes da Wagner contratavam para obter elevados lucros, os seus membros acreditavam que estavam a trabalhar simultaneamente em nome do Estado russo (mesmo que a identidade dos seus empregadores reais, por vezes fosse obscura). O grupo Wagner tem sido um fornecedor confiável de violência contratual no exterior, ao longo de anos e de conflitos, para o Estado russo, para os principais interesses comerciais da Rússia e para os aliados da Rússia. No entanto, a relação do grupo Wagner com o comando e controlo do Estado Russo variou ao longo dos anos, na medida em que, por vezes, trabalhou de forma clara e diretamente ao lado das forças militares russas regulares e, outras vezes, não.

O grupo Wagner parece ter operado apenas fora da Rússia: na Crimeia, no leste da Ucrânia e na Síria, em 2018 no Sudão, na República Centro-Africana e na Líbia (Marten 2019). O grupo Wagner é apenas uma das várias forças semiestatais/semiprivadas russas conhecidas que operam no exterior; outros desses grupos simplesmente foram menos investigados pelos jornalistas. Por exemplo, uma empresa militar privada russa diferente, o Grupo RSB, afirma no seu site que "não participa em conflitos armados"

O RSB alega que também fornece funções de segurança "normais" para empresas russas em todo o mundo, trabalhando em coordenação com o Serviço de Segurança Federal (FSB), a agência sucessora da KGB soviética (Kamakin 2018). Outras empresas de segurança privada russas não identificadas podem estar a operar atualmente no Iemen, Brunei e Burundi, e outro novo grupo, "Patriot", pode estar agora na Síria (Yapparova 2018).

Embora as EMP sejam, em muitas situações, usadas por (ou em conjunto com) forças militares russas, também parece que um de seus principais objetivos é promover os interesses pessoais do grupo de oligarcas corruptos em redor de Putin. O governo de Putin é sustentado por conexões informais e cumplicidades pessoais, e não por regras e procedimentos burocráticos. Essas relações estendem-se ao mais alto nível das forças de segurança e de inteligência russas (Taylor 2007, 2011; Galeotti 2013, 2016; Marten 2019). As EMP funcionam assim como um instrumento musculado para a busca do lucro individual. A integridade da soberania da Federação Russa pode assim ser gradualmente vítima dos oligarcas e dos seus mercenários, que usam conexões pessoais para desrespeitar a lei estatal e potencialmente envolver o Estado russo em conflitos no exterior, pelo que as EMP (e em concreto, grupos multidimensionais como o Wagner) estão realmente a minar a racionalidade estatal, deixando o Estado refém de interesses privados.

A militarização da segurança privada em termos internacionais parece apontar para uma musculação crescente das técnicas e táticas, para a utilização de armas de fogo e de carros blindados, para o cumprimento de missões de operações especiais em cenários internacionais de risco elevado, para a utilização de tecnologia sofisticada de comunicações, de recolha e análise de informações e de vigilância.

A tendência parece ser o setor privado da segurança caminhar para a priorização de estratégias de *hard power* em detrimento de estratégias de

soft power, competindo com um setor público a braços com fortes restrições orçamentais, mas também alvo de uma reconfiguração de funções.

5. Caraterização do Setor de Segurança Privada

No Relatório Anual de Segurança Privada (RASP) de 2020, aprovado no Conselho de Segurança Privada (CSP)[165], entre os principais números sobre o setor da segurança privada em Portugal, constantes do RASP 2020, destacam-se os seguintes:

- 83 empresas habilitadas a prestar serviços de segurança privada e detentoras de 127 alvarás;
- 31 entidades com licença de autoproteção e detentoras de 38 licenças;
- 37 entidades formadoras licenciadas, com 471 espaços em todo o território nacional;
- 7 entidades consultoras e 1.853 entidades instaladoras de sistemas de segurança devidamente acreditadas;
- 60.233 profissionais habilitados ao exercício da segurança privada, dos quais 37.670 vinculados a empresas, detentores de 61.865 cartões válidos no conjunto das diversas especialidades;
- 97,8% dos vigilantes habilitados têm nacionalidade portuguesa, sendo 12% do género feminino.

Em matéria de fiscalização do setor, por parte da GNR e da PSP, foram realizadas 7.638 ações – de que resultou a deteção de 32 situações criminais pelo exercício ilícito da segurança privada. As Forças de Segurança registaram ainda 1.673 situações contraordenacionais, as quais tiveram o tratamento adequado nos termos lei.

Segundo o RASP 2020, relativamente às entidades de segurança privada, empresas de segurança privada e entidades com licença de autoproteção, continua a verificar-se em Portugal a tendência de concentração dos trabalhadores vinculados a 10 empresas prestadoras de serviços de segurança privada, tidas como as mais representativas. Em

[165] O CSP constitui-se como o órgão de consulta do membro do governo responsável pela área da administração interna e nele têm assento as entidades do Estado e os representantes do setor – empresas e profissionais da segurança privada.

31 de dezembro de 2020, os 27.903 vínculos correspondem a 69% do total de trabalhadores vinculados a empresas detentoras de alvará. A entidade detentora de licença de autoproteção com maior número de contratos comunicados conta 426 vínculos laborais.

A diferença vincada entre o número de cartões profissionais com vínculos profissionais ativos (60.233) e o número de seguranças privados com vínculo laboral ativo (37.624) justifica-se com a possibilidade de um trabalhador poder deter vários cartões e poder manter vínculo profissional com mais do que uma entidade. Ao mesmo tempo, estes números não poderão deixar de estar intimamente relacionados com os desdobramentos dos cartões profissionais correspondentes à especialidade de segurança-porteiro, cujos titulares deixaram de poder acumular funções com as de vigilante ou operador de central de alarmes. Assim, dos 60.233 seguranças privados habilitados, 37.624 encontravam-se em exercício de funções (admitidos por contrato de trabalho a uma entidade prestadora de serviços de segurança privada ou autorizada a organizar serviços de autoproteção), perfazendo uma percentagem de empregabilidade efetiva de 62,46%, valor inferior em relação a 2019 (78,12%).

Segundo o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2021, em 31 de dezembro desse ano, o efetivo das Forças e Serviços de Segurança era de 44.969 elementos (44.567 em 2021). Portanto, apesar de se encontrarem em exercício de funções 37.624, o número de seguranças privados habilitados ao desempenho de funções (60.233) é já superior ao número de profissionais das Forças e Serviços de Segurança em Portugal.

De acordo com o RASP 2020, mantém-se a faixa etária entre os 26 e os 50 anos como a mais significativa neste sector. Na generalidade, os trabalhadores com vínculo laboral possuem nacionalidade portuguesa (97,8%), seguida pelas nacionalidades guineense (0,8%) e cabo-verdiana (0,4%), entre outras. 88% dos seguranças privados são homens e 12% são mulheres.

No ano de 2020 encontravam-se habilitadas à prestação de serviços de segurança privada 83 empresas. Estas empresas são titulares de 127 alvarás ativos distribuídos pelas 4 tipologias (alvarás de tipo A, B, C e D). No final de 2020, 31 entidades eram titulares de 38 licenças de autoproteção, habilitantes à organização para seu exclusivo benefício de serviços de segurança privada.

Em relação à formação em matéria de segurança privada, em 31 de dezembro de 2020 encontravam-se autorizadas a ministrar formação

de segurança privada 37 entidades (menos 3 que em período homólogo do ano anterior), com 471 espaços de formação averbados por todo o território nacional, assentes numa diminuição de 45 salas de formação em relação ao período homólogo do ano anterior. Constata-se uma maior concentração de salas de formação no litoral do país. No entanto, existem salas de formação em todos os distritos, o que permite formar, com relativa proximidade, pessoal de segurança em todo o território nacional. No que corresponde ao tipo de especialidades solicitadas nos requerimentos para autorização de formação de segurança privada, constata-se um predomínio das especialidades de Vigilante, Assistente de Recinto Desportivo, Assistente de Recinto de Espetáculos e Segurança-Porteiro, em linha com a composição anteriormente identificada do mercado de profissionais do setor.

O modelo de vinculação laboral na segurança privada apresenta-se complexo por força das características próprias deste mercado de atividade, face ao seu caráter volúvel e sazonal, designadamente, nas especialidades de "Segurança-Porteiro", "Assistentes de Recinto Desportivo" e "Assistentes de Recintos de Espetáculos", resulta que seja recorrente um segurança privado manter três ou mais vínculos laborais.

Nos termos do artigo 5.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 159/2019, de 24 de outubro, podem exercer a atividade de segurança a bordo as sociedades comerciais constituídas de acordo com a legislação de um Estado membro da União Europeia, ou de um Estado parte de Acordo sobre o Espaço Económico Europeu.

Nos termos do n.º 1, do artigo 42.º, do mesmo diploma legal, os navios que arvorem bandeira portuguesa podem contratar empresas de segurança privada, com sede no estrangeiro, para a prestação de serviços de segurança desde que preencham os requisitos referidos na lei.

Assim, para efeitos de elaboração do parecer, deverá ser verificado o cumprimento do disposto nos artigos 9.º, 12.º, 13.º, 25.º, 26.º, 27.º, 28.º, 32.º e 41.º, na secção I do capítulo VI e no capítulo VIII do Decreto-Lei n.º 159/2019, de 24 de outubro, a saber: o uniforme da equipa de segurança a bordo; armas e munições (parecer do Departamento de Armas e Explosivos da PSP); central de contacto permanente; contratação e utilização de serviços de segurança a bordo; plano contra-pirataria; medidas de proteção do navio; embarque e desembarque em águas internacionais; armazenagem de armas e munições (parecer do Departamento de Armas e Explosivos da PSP); registo de incidentes.

O processo de emissão de autorizações e pareceres teve início no mês de julho de 2020 e, até ao final do referido ano, foram emitidos 79 pareceres positivos por parte da Direção Nacional da PSP: 56 Reino Unido, 9 Malta/Israel, 8 Estados Unidos, 3 Chipre/Grécia, 2 Estónia e 1 Dubai/Reino Unido.

Em média, embarcam três seguranças por navio. Foram, ainda, emitidas 78 autorizações especiais, para 107 armas de Classe A e 122 armas de classe C.

Considerações Finais

Apesar de constituir obrigação dos Estados de direito democráticos, garantir o acesso à liberdade, à segurança, à educação, à cultura, à saúde, à segurança social, entre outros direitos e deveres sociais, na transição do *welfare state* para o *new public management*, muitas destas áreas passaram na maioria dos «Estados do ocidente», incluindo Portugal, por um processo de privatização imparável.

Assistimos à delegação de missões, no passado recente, da estrita competência das Forças de Segurança pública para empresas de segurança privada, as quais têm alargado de forma exponencial as suas atribuições: o controlo de pessoas e de bagagens nos aeroportos, a revista a pessoas no acesso a complexos desportivos e espetáculos públicos, a revista a pessoas no acesso a locais de diversão noturna, a videovigilância em locais públicos, nos transportes públicos, em grandes superfícies comerciais, a segurança de edifícios de empresas. Por sua vez, verifica-se uma regulação e fiscalização crescente, por parte de autoridades judiciárias e de polícia administrativa, direcionadas para setores anteriormente desregulados e pouco sujeitos a ações inspetivas: a segurança privada, a segurança e proteção do ambiente, a segurança alimentar e económica, a segurança das redes informáticas, a inspeção tributária e de impostos.

Grande parte da atividade do Estado passou a ser subcontratada. Isto significa que a implementação das políticas passou a ser transferida paulatinamente para as entidades que têm contratos com o Estado, numa perspetiva de privatização ou de parceria público-privada. Por conseguinte, o Estado passa a ser caraterizado por "uma atividade de regulação e de orientação macro-económica e de autonomização da esfera privada*"* (Mozzicafreddo, 1997: 17).

Gomes defende que "a cedência, pelo Estado, de parte de uma das suas mais nobres funções de soberania – a garantia da segurança de pessoas e bens -, a entidades privadas, suscita questões e desafios importantes em termos de salvaguarda do respeito do princípio democrático, dos Direitos do Homem, dos valores éticos, da equidade e da prestação de contas (*accountability*), já que a atividade das polícias privadas também implica com o respeito pelo exercício dos direitos e das liberdades fundamentais dos cidadãos" (Gomes, 2005: 602). E cumprem com estes requisitos? Nem sempre, como de resto também é o caso com as Polícias de natureza pública, embora haja mecanismos que tentem garanti-lo. As competências e funcionamento das empresas de segurança privada e dos respetivos vigilantes, apesar de possíveis reconfigurações no futuro, continuarão a ser permanentemente fiscalizados, regulados e escrutinados pela legislação em vigor, pelas Polícias públicas, pelos tribunais, pelos órgãos de comunicação social, pela opinião pública e pelas próprias empresas concorrentes.

As «polícias privadas» atuam hoje num ambiente de concorrência, de complementaridade, de subsidiariedade, de cooperação e de troca de informações com as polícias de segurança pública e no mercado global da consultoria e prestação de serviços cada vez mais diversificados. O futuro ditará a evolução desta atividade, tendo em conta as regras do mercado, a maior ou menor legitimidade da sua ação e eventuais disfunções ou desvios entretanto verificados. Os Estados, debater-se-ão com o dilema de, por um lado, atribuírem às Forças de Segurança pública um papel sobretudo de aplicação da lei, de investigação criminal e de polícia administrativa fiscalizadora e reguladora, em detrimento da vertente de polícia de proximidade e preventiva, e de, por outro, concederem poderes acrescidos e novas áreas de negócio à indústria da segurança privada.

Para além do crescimento do número de empresas privadas de segurança e de vigilantes, verifica-se a proliferação da oferta de seguros, de empresas de equipamentos e de tecnologia destinada a vigilância, alarmes e segurança passiva de bens móveis e imóveis que procuram clientes quer entre particulares, quer entre pessoas coletivas, assim como das empresas militares como corpos expedicionários, exportadores de *hard power* para territórios em conflito ou em situação de crise.

É evidente uma incapacidade dos Estados em manter o controlo de modo eficaz e abrangente de toda a problemática que gira em torno da segurança pública. Devido à escassez de meios e recursos numa época

de crise financeira internacional e às crescentes solicitações das comunidades e das instituições às Forças Policiais, impõe-se que, subsidiariamente, seja atribuída a outros entes privados dotados de utilidade pública (Valente, 2008: 64) e por meio da atribuição de licenças, a tarefa de manutenção da segurança, não estando, contudo, demovida a obrigação constitucional do Estado de prossecução da ordem pública.

Segundo Pereira, "não são só as Forças e Serviços de Segurança e os órgãos do Sistema de Segurança Interna que exercem o designado controlo formal da segurança privada. São ainda atores formais quer a ACT, quer a CNPD, a IGAI, quer ainda o Secretário da SGMAI. Como atores não formais, mas também com papéis de relevo neste âmbito, identificámos as próprias entidades titulares de alvará, licença ou autorização, os sindicatos representativos destas e dos profissionais de segurança, os OCS e os próprios cidadãos". (Pereira, 2014: 117). Refere ainda que quanto ao atual sistema de controlo, "identificámos que são oito os órgãos públicos com responsabilidade direta pelo controlo da segurança privada, algo que criticamos, quer devido à sobreposição de competências territoriais quer funcionais, o que será prejudicial em termos de eficácia e, daqui também no que toca à eficiência" (Pereira: 2014: 117)[166].

Na nossa opinião, será necessário algum comedimento na privatização da segurança, e a adoção de medidas legislativas adequadas no sistema português, sem que, no entanto, estas iniciativas criem, conforme refere Beccaria, a ditadura do livre-arbítrio e a conceção de "uma polícia privada com prerrogativas *de ius imperii"* (Valente, 2008: 64).

Os novos tempos são de reconceptualização, de globalização avassaladora e de delegação crescente da soberania dos Estados a entidades supranacionais, nacionais ou locais. Todavia, a Polícia continua, por enquanto, a constituir-se como "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 & Andrade, 1997: 443).

A privatização da segurança poderá ter efeitos perversos no direito à segurança para todos os cidadãos, na medida em que potencia a criação

[166] Pereira refere que não entende "a decisão do legislador em atribuir, em exclusividade, à PJ a competência de investigar os ilícitos criminais referentes à segurança privada, quando, por exemplo, é a PSP que detém a quase totalidade do conhecimento sobre entidades e vigilantes, nomeadamente no que concerne ao seu licenciamento e cadastro" (Pereira, 2014: 117).

de fortalezas securitárias para as classes mais favorecidas, permitindo que o crime se propague nas comunidades, criando a insegurança generalizada e garantindo uma segurança assética e tecnológica direcionada para as elites e centrada nas grandes empresas e em condomínios fechados. Por outro lado, a aposta numa segurança centrada nos indivíduos e nas dinâmicas societais e locais através da conjugação da segurança pública e privada, poderá potencialmente criar mecanismos para melhor identificar os problemas específicos de cada comunidade, promovendo a participação e a parceria entre diversos atores sociais num esforço coletivo para garantir, manter e aprofundar a segurança humana.

O maior desafio que se coloca à segurança pública "não é o de saber se a privatização da segurança é a opção correta, mas o de encontrar a melhor forma de coordenar recursos e energias para garantir a todos o direito à segurança" (Gomes, 2008: 608). Numa época de coprodução, de parcerias e de crescimento exponencial da utilização da *internet* e das redes sociais, a Polícia e a Justiça continuam a manter um papel incontornável no quadro de segurança interna dos Estados mais desenvolvidos e o setor privado da segurança terá que continuar a ter uma função complementar e de coadjuvação em espaços e áreas de negócio em que não será realista ou comportável o investimento de recursos públicos.

Só assim se reforçará a segurança das comunidades e o respeito pelos direitos individuais dos cidadãos, em respeito pela legalidade, proporcionalidade e adequação.

As Ciências Policiais serão cruciais para o estudo destas novas dinâmicas, face à sua multidisciplinaridade e às diferentes perspetivas que podemos adotar na investigação desta problemática.

Bibliografia

Abaza, Mona (2001). *Shopping Malls. Consumer Culture and the Reshapping of Public Space in Egypt*. In Theory, Culture and Society, 18: 97-122.

Avant, D. (2005). *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. New York: Cambridge University Press

Avant, D. (2016). *Pragmatic Networks and Transational Governance of Private Military and Security Services*. International Studies Quarterly 60 (2): 330–342. doi:10.1093/isq/sqv018.

Avant, D., and V. Haufler (2018). *Public-Private Interactions and Practices of Security.* The Oxford Handbook of International Security, edited by A. Gheciu and W. Wohlforth, 350–364. New York: Oxford.

Aning, K., Jaye T. & Ayobi S. (2008) *The Role of Private Military Companies in US – African Policy,* In Review of African Political Economy, 35 (118), 613-628.

Abrahamsen, Rita & Williams, Michael C. (2011), *Security Beyond the State. Private Security in International Politics.* Cambridge: University Press.

Bell, Daniel, (1960). *The End of Ideology On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. Harvard University Press, 1960.

Bhanu, Chitra & Stone, Christopher (2004). *Public-Private Partnerships for Police Reform*, In Crimes & Justice International, Huntsville, v. 20, n.o 80 (May-June).

Bottoms, Anthony & Wiles, Paul (1994). *Crime and Insecurity in the City.* Paper apresentado no Curso da International Society of Criminology sobre Changes in Society, Crime and Criminal Justice in Europe. Leuven: Belgium.

Brodeur, Jean Paul (2010). *The Policing Web.* Oxford: Oxford University Press.

Button, Mark & Wakefield, Alison (2013). *Police or Policing? The Privatization of Policing in an International Context.* In Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice, ed. Bruinsma, Gerben & Weisburd, David. New York: Springer Verlag.

Canotilho, J. J. Gomes & Moreira, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada.* 4.ª edição revista. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora.

Canotilho, J. J. Gomes & Moreira, Vital (2010). *Constituição da República Portuguesa anotada ,* Vol II. Coimbra: Coimbra Editora.

Cavanagh, Thomas & Whiting, Meredith (2003). *Corporate Security Management: Organization and Spending since 9/11.* New York: The Conference Board.

Clemente, Pedro (2000). *A Polícia em Portugal: da Dimensão Política Contemporânea de Seguridade Pública* (Policopiado). Tese de doutoramento em Ciências Sociais. Lisboa: ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa.

Clifford Shearing, Philip Stenning, *Private Security: Implication For Social Control*, Washington, 1983, in Robert Reiner, Policing, The International Library of Criminology, Criminal Justice and Penology, 1996, Volume I, Parte V.

Cockrayne, James & Mears, Emily Speers (2009). *Private Military and Security Companies: A Framework for Regulation*. New York: International Peace Institute.

Cook, Ian & Ward, Kevin (2012). *Conferences, Informational Infrastructures and Mobile Policies: The Process of Getting Sweden 'BID' ready*. In European Urban and Regional Studies 19: 137-152.

Crawford, Adam; Lister, Stuart; Blackburn, Sarah & Burnett, Jonathan (2005). *Plural Policing. The Mixed Economy of Visible Patrols in England an Wales.* Bristol, UK: Policy Press.

Cubas, Viviane de Oliveira (2005). *Segurança Privada: A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo*, Brasil, Associação Editorial Humanitas.

Cunningham, William et al (1990). *Private security trends 1970–2000: The Hallcrest report II*. Boston: Butterworth-Heinemann.

De Nevers, R. (2009). *Private Security Companies and the Laws of War.* Security Dialogue 40 (2): 169–190. doi:10.1177/0967010609103076.

Dias, Figueiredo J. & Andrade, Costa (1997). *Criminologia*, *O Homem Delinquente e a Sociedade Criminogénea*. Coimbra: Coimbra Editora.

Elias, Luís (2009). *A (nova) Governança da Segurança numa Contemporaneidade Complexa*. In *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida* (pp. 751-770). Coimbra: Edições Almedina.

Galeotti, M. (2013). *Russian Security and Paramilitary Forces since 1991.* New York: Osprey.

Garcia, Francisco Proença (2009). *O Fenómeno da Guerra no nosso Século.* In Revista Relações Internacionais n.º 22, Junho. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa.

Gill, Martin; Owen, Katy & Lawson, Chappell (2010). *Private Security, Corporste Sector and the Police*. Leicester, UK: Perpetuity Research and Consultancy International.

Gomes, Paulo Valente (2005). *A Cooperação Policial na União Europeia: Um Desafio Estratégico para a PSP.* Trabalho Final do 1.º CDEP. Lisboa: ISCPSI.

Hassemer, Winfried, *História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra seguido de A Segurança Pública no Estado de Direito*, Lisboa, AAFDL, 1995.

Hobbs, Dick; Hadfield, Philip; Lister, Stuart & Winlow, Simon (2003). *Bouncers: Violence and Governance in the Night-time Economy.* Oxford: Oxford University Press.

Jones, Trevor & Newburn, Tim (1998). *Private Security and Public Policing*. Oxford: Clarendon Press.

Jones, Trevor (2009). *Auxiliary Police.* In The Sage Dictionnary of Policing., ed. Wakefield, Alison & Flemming, Jenny, 8-10. London: Sage.

Jonhston, Les (1992). *The Rebirth of Private Security*. London: Routledge.

Marten, Kimberly (2019). *Russia's use of semi-state security forces: the case of the Wagner Group.* Post-Soviet Affairs, 35:3, 181-204, DOI: 10.1080/1060586X.2019.1591142

Kamakin, A. (2018). *Safari Dlya Vagnera [Safari for Wagner].* Novaya Gazeta, June 13

Kant, Emanuel, *Critique de la Raison Pure* (Paris: PUF, [1781], 2012).

Kakalik, James S. & Wildhorn, Sorrel (1971). *Private police in the United States: Findings and recommendations*, Santa Monica, RAND. Disponível em: http://www.rand.org/pubs/reports/2006/R869. pdf.

Marten, Kimberly (2019). *Russia's use of semi-state security forces: the case of the Wagner Group*. Post-Soviet Affairs, 35:3, 181-204, DOI: 10.1080/1060586X.2019.1591142

Marten, K (2019). *Into Africa: Prigozhin, Wagner, and the Russian Military.* PONARS-Eurasia Policy Memo 561, January. http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm561_Marten_Jan2019_0.pdf

Marten, K. (2019). *The Intelligence Agencies and Putin: Undermining Russia's Security?* Routledge Handbook of Russian Security, edited by R. Kanet, 192–202. Abingdon, UK: Routledge.

McFate, S. (2014). *The Modern Mercenary.* New York: Oxford University Press.

Mozzicafreddo, Juan (2000). *O Papel do cidadão na Administração Pública* in AAVV, *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*. Lisboa, ISCSP.

Niekerk, Philip Van (2002). *The Business of War.* Disponível em: https://www.icij.org/investigations/making-killing/business-war/. Consultado em: 2 de outubro de 2017.

Pereira, David (2014). *A (In)Segurança Provada em Portugal. De Complemento de Segurança Pública a Alvo da Segurança Interna: Inovações, Alterações e o Controlo no Novo Regime Jurídico*. Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Reiss, Albert J. (1988). *Private Employment of Public Police.* Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Justice.

Ryngaert, C. (2008). *Litigating Abuses Committed by Private Military Companies.* European Journal of International Law 19 (5): 1035–1053. doi:10.1093/ejil/chn056.

Rodrigues, Norberto (2011). *A Segurança Privada em Portugal. Sistema e Tendências.* Coimbra: Edições Almedina.

Santos, Nuno Ricardo Pica dos (2017). *Da Atuação dos Seguranças Privados na Prevenção Criminal: a Intervenção Perante o Crime.* Lisboa: ISCPSI.

Singer, Peter (2003). *Corporate Warriors – The Rise of the Privatized Military Industry*. New York: Cornell University Press.

Shearing, Clifford & Stenning, Philip (1983). *Private Security: Implications for Social Control.* In Social Problems 30: 493-506.

Shearing, Clifford & Stenning, Philip (1981). *Modern Private Security: Its Growth and Implications*. In Crime and Justice: An Annual Review of Research, ed. Michael Tonry and Norval Morris, 193-245. Chicago: University of Chicago Press.

Shearing, Clifford & Stenning, Philip (2012). *The Shifting Boundaries of Policing.: Globalization and its Possibilities.* In Policing: Politics, Culture and Control, ed. Newburn, Tim & Peay, Jill, 265-284. Oxford: Hart Publising.

Soares, Luiz Eduardo (2013). *A Transição democrática brasileira não alcançou a segurança pública Por isso precisamos da Proposta de Emenda Constitucional 51*. In Temas Aprofundados: Defensoria Pública, Ed. Aluisio Iunes Monti Ruggeri Ré. Rio de Janeiro: Editora JusPodium.

Simões, João A. C. S Almeida, *Da segurança privada. Revistas de prevenção e segurança nos recintos desportivos* (Lisboa: ISCPSI, 2011).

Stenning, Philip (1989). *Private Pokice and Public Police: Toward a Redefinition of the Police Role.* In Future Issues in Policing: Symposium Proceedings, ed. Loree, Donald J.: 169-192. Ontario, Canda: Police College.

Steele, Robert (2002). *The New Craft of Intelligence: Achieving Asynenetric Advantage in the Face of Nontraditional Threats*. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.

Taylor, B. D. (2007). *Russia's Power Ministries: Coercion and Commerce.* Syracuse, NY: Syracuse University Institute for National Security and Counterterrorism.

Valente, Manuel Monteiro Guedes, (2008). *Constitucionalização da Segurança. Limites às (Novas) Tendências Privativas*. In Revista Segurança e Defesa, n.º 8, Lisboa, Outubro-Dezembro, pp. 60-64.

Viana, Vítor Rodrigues (2002). *Segurança Colectiva – a ONU e as Operações de Apoio à Paz*, (Lisboa: Edições Cosmos, Instituto de Defesa Nacional.

Wakefield, Allison (2003). *Selling Security. The Private Policing of Public Space*. Cullopmton, Devon: Willan.

Wakefield, Allison & Button, Mark (2013). *New Perspectives on Police Education and Training: Lessons from the Private Security Sector.* In International Perspectives on Police Education and Training, ed. Wakefied, Allison & Flemming, Jenny, 243-246. London: Sage.

White, Adam & Gill, Martin (2013) *The Transformation of Policing: From Ratios to Rationalities.* In British Journal of Criminology 53: 74-93.

Yapparova, L. (2018). *V Sirii Nachal Voevat' Novaya Rossiiskaya ChVK [In Syria a New Russian PMC Has Begun to Wage War*]. Dozhd', July 5.

ÍNDICE

NOTA EDITORIAL 5

AGRADECIMENTOS 9

PREFÁCIO 11

RESUMO 15

ABSTRACT 17

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS 19

A EMERGÊNCIA DAS CIÊNCIAS POLICIAIS 23

A CONDIÇÃO POLICIAL 59

ÉTICA POLICIAL: TOLERÂNCIA, A INTOLERÂNCIA
E O INTOLERÁVEL NA CONTEMPORANEIDADE 73

DO CONCEITO DE POLÍCIA INTEGRAL 89

MODELOS DE POLICIAMENTO URBANO 119

O POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE E O POLICIAMENTO
ORIENTADO PELAS INFORMAÇÕES EM CONTEXTO
DE NOVA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA 165

CRIMINALIDADE ORGANIZADA TRANSNACIONAL.
GLOBALIZAÇÃO, CONECTIVIDADE E MUTAÇÃO 185

O TERRORISMO TRANSNACIONAL CONTEMPORÂNEO.
SUBVERSÃO, VIOLÊNCIA E DISRUPÇÃO 227

SISTEMA DE PREVENÇÃO E RESPOSTA A CRISES.
O CASO PORTUGUÊS 289

AS FORÇAS DE SEGURANÇA E AS FORÇAS ARMADAS: DESAFIOS
E PERSPETIVAS DE UMA ATUAÇÃO OPERACIONAL CONJUNTA 313

O IMPACTO DAS CIBERAMEAÇAS NA SOCIEDADE
CONTEMPORÂNEA 339

VIOLÊNCIA NO DESPORTO. POR UM MODELO DE SEGURANÇA
E POR UMA INFLEXÃO DA IMPUNIDADE FACE À LEI. 395

PRIVATIZAÇÃO DA SEGURANÇA 435