

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



LEANDRO MIGUEL CARDOSO BERENGUER

Aspirante a Oficial de Polícia

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

XXX Curso de Formação de Oficiais de Polícia

DA SEGURANÇA NA AMÉRICA
SUBSÍDIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURANÇA NO PANORAMA NACIONAL

Orientador

PROFESSOR DOUTOR EDUARDO PEREIRA CORREIA

Maio, 2018



Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



LEANDRO MIGUEL CARDOSO BERENGUER

Aspirante a Oficial de Polícia

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

XXX Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**DA SEGURANÇA NA AMÉRICA
SUBSÍDIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURANÇA NO PANORAMA NACIONAL**

Orientador

PROFESSOR DOUTOR EDUARDO PEREIRA CORREIA

Maio, 2018



Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais (Curso de Formação de Oficiais de Polícia), sob orientação científica do Professor Doutor Eduardo Pereira Correia.

*Aos meus Pais,
por todo o amor, carinho e esforço.
A vós, o meu muito obrigado!*

AGRADECIMENTOS

Agora que finda mais uma etapa da vida, a primeira ao serviço da Polícia de Segurança Pública, importa que seja feita uma reflexão e que aproveitemos para agradecer a todos aqueles cujo impacto nas nossas vidas foi significativo.

À Polícia de Segurança Pública, a oportunidade concedida de poder abraçar uma das mais profissões mais nobres existentes. Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, esta etapa de cinco anos que agora termina mas que se constitui como um alicerce fundamental para o futuro.

Ao XXX Curso de Formação de Oficiais de Polícias pelo caminho percorrido ao longo destes cinco anos. São os desafios e obstáculos ultrapassados que fazem do nosso curso, um curso sem igual. Que os laços de camaradagem entre nós criados perdurem para sempre. *Alia Sic, Unita Semper.*

Ao Superintendente-Chefe José Ferreira de Oliveira, ao Superintendente Luís Elias, ao Intendente Luís Guerra e ao Subintendente Hugo Guinote pela colaboração prestada com esta dissertação.

Ao Subcomissário Renato Santos pelo empenho e dedicação em proporcionar um estágio prático à altura da exigência da tarefa de ser Oficial de Polícia. Sem dúvida, uma referência enquanto Comandante que levarei para a minha vida futura profissional.

Ao Professor Doutor Eduardo Pereira Correia, pela sapiência com a qual guiou esta orientação. As palavras de incentivo, as importantes correções e as perspicazes reflexões são parte integrante e importante desta dissertação. O meu muito obrigado por ter aceitado percorrer este caminho, pelo apoio e pela paciência demonstrada ao longo da investigação.

Aqueles cuja amizade ao longo destes cinco anos merecem o devido destaque: Ricardo Claro, Tiago Costa, Rodrigo Amaral, José Lopes, Nuno Saraiva, Renato Morais, Francisco Monteiro, Paulo Lima, Magda Pereira, Telma Gomes, Madalena Castro e Gonçalo Neves. Um agradecimento pelos laços de amizade criados e pelas peripécias vividas. Que sejam uma constante ao longo das nossas vidas e que nunca se esvançam nas nossas memórias.

À “família” dos 12, 20 e 34, um especial agradecimento pela integração e pela convivência. Que o espírito deste grupo perdure sempre na história do ISCP SI.

Aos meus pais por tudo. Pelo apoio incondicional ao longo da vida, e em especial nesta etapa que agora finda, pelo amor e por todos os esforços feitos em prol do meu bem-estar. A vós, dedico-vos esta dissertação e agradeço-vos do fundo do coração. Foram e serão sempre o meu pilar.

A todos, muito obrigado por este percurso.

RESUMO

DA SEGURANÇA NA AMÉRICA - SUBSÍDIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO PANORAMA NACIONAL

LEANDRO MIGUEL CARDOSO BERENGUER

A segurança de um Estado revela-se como um elemento indispensável para a harmonia da vida em sociedade. Se outrora a segurança era concebida somente pelas forças de segurança, atualmente as novas concepções no contexto securitário exigem que se estabeleça um modelo em rede, sustentado em parcerias entre os diversos setores da sociedade civil para uma operacionalização mais abrangente e eficaz da segurança.

Nos Estados Unidos da América, ao longo da história, cada estado da federação norte-americana apresentou um contexto securitário próprio, fruto da descentralização administrativa que é inerente ao modelo federalista. Todavia, o caos da década de sessenta levou à intervenção do governo federal e por conseguinte emergiram as políticas públicas de segurança centradas num referencial securitário iminentemente preventivo.

Em Portugal, as primeiras iniciativas políticas no âmbito da prevenção situam-se sobretudo na década de noventa. Numa perspetiva futura entendemos que a relevância das políticas públicas de segurança de prevenção acentua-se pela sua capacidade de convergir um vasto leque de entidades com um potencial significativo no contexto securitário, contribuindo assim para uma noção de coprodução da segurança.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas de Segurança; Estados Unidos da América; Portugal; Polícia de Segurança Pública.

RÉSUMÉ

DE LA SECURITÉ EN AMÉRIQUE - LES SUBVENTIONS DES POLITIQUES DE SECURITÉ PUBLIQUE DANS LE PANORAMA NATIONAL

LEANDRO MIGUEL CARDOSO BERENQUER

La sécurité d'un État se révèle comme un élément indispensable pour l'harmonie de la vie dans la société. Si autrefois la sécurité c'était conçu seulement par les forces de sécurité, actuellement les nouvelles conceptions dans le contexte de la sécurité exigent c'est établissez-vous un template dans réseau, soutenu en partenariat entre les différents secteurs de société civile pour une opérationnalisation plus complet et efficace de la sécurité.

Aux États-Unis d'Amérique, à travers l'histoire, chaque état de la fédération américaine présenté un propre contexte de la sécurité, en raison de la décentralisation administratif ce qui est inhérent au modèle fédéraliste. Pourtant, le chaos des années soixante a conduit à l'intervention du gouvernement fédéral et donc émergé les politiques de sécurité publique centré sur une référentielle sécurité éminemment préventif.

Au Portugal, les premières initiatives politiques dans le domaine de la prévention sont situés surtout dans les années quatre-vingt-dix. Dans une perspective future nous comprenons que la pertinence des politiques de sécurité publique de prévention est accentuée pour sa capacité de converger une large gamme d'entités avec un potentiel significatif dans le contexte de la sécurité contribuant ainsi pour une notion de coproduction de sécurité.

MOTS-CLES: Politiques de sécurité publique; États-Unis d'Amérique; Portugal; Polícia de Segurança Pública.

ABSTRACT

SECURITY IN AMERICA - SUBSIDIES FROM THE PUBLIC SECURITY POLICIES IN THE NACIONAL PANORAMA

LEANDRO MIGUEL CARDOSO BERENGUER

The security of a State reveals itself like an indispensable element to the harmony of life in society. If once security was conceived only by law enforcement, nowadays the new conceptions in the security context demands the establishment of a network model, based on partnerships between the multiple sectors of the civil society, in order to make security a concept more embracing and effective.

In the United States of America, throughout the history, each state of the north-american federation presented its own security context, which was a result of the administrative decentralization that it is inherent to the federalist model. However, the chaos of the sixties resulted in the intervention of the federal government and, therefore, the public security policies centred in a preventive referential emerged.

In Portugal, the first political initiatives within the scope of prevention are located mostly in the nineties. In a future perspective we perceive that the relevance of the public security policies of prevention is accentuated by the capacity of converging a vast range of entities with a significant potential in the security context, contributing for a notion of security coproduction.

KEYWORDS: Public Security Policies; United States of America; Portugal; Polícia de Segurança Pública.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AOF	<i>Articles of Confederation</i>
BATFE	<i>Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives</i>
CBP	Comissão Bilateral Permanente
CCP	<i>Community Crime Prevention</i>
CCPP	<i>Community Crime Prevention Program</i>
CES	Conselho Económico e Social
CLEAJ	<i>Commission on Law Enforcement and Administration of Justice</i>
CLS	Contratos Locais de Segurança
CMS	Conselhos Municipais de Segurança
CPOP	<i>Community Patrol Office Program</i>
COPS	<i>Community Oriented Policing Services</i>
DARE	<i>Drug Abuse Resistance Education</i>
DEA	<i>Drug Enforcement Administration</i>
DHS	<i>Department of Homeland Security</i>
DOJ	<i>Department of Justice</i>
FEMA	<i>Federal Emergency Management Agency</i>
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
GRP	<i>Gang Reduction Program</i>
ICPC	<i>International Center for the Prevention of Crime</i>
JJDPA	<i>Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act</i>
LAPD	<i>Los Angeles Police Department</i>
LEAA	<i>Law Enforcement Assistance Administration</i>
MIPP	Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade

NACCD	<i>National Advisory Commission on Civil Disorders</i>
NACCJSG	<i>National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals</i>
NCCPV	<i>National Commission on the Causes and Prevention of Violence</i>
OCCSSA	<i>Omnibus Crime Control and Safe Streets Act</i>
OJJDP	<i>Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention</i>
OJP	<i>Office of Justice Programs</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OLEA	<i>Office of Law Enforcement Assistance</i>
PCR	<i>Police-community Relations</i>
PIPP	Programa Integrado de Policiamento de Proximidade
PM	Polícia Municipal
POP	<i>Problem-Oriented Policing</i>
PSP	Polícia de Segurança Pública
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
SCNP	<i>Safe and Clean Neighbourhoods Program</i>
SPA	<i>State Planning Agencies</i>
TSA	<i>Transport Security Administration</i>
VCCLEA	<i>Violent Crime Control and Law Enforcement Act</i>

ÍNDICE DE TABELAS E DIAGRAMAS

Tabela 1	Número total de crimes registados nos Estados Unidos da América (1930-1959)	19
Tabela 2	Resultados da implementação do CCPP	102
Tabela 3	Resultados relativos à incidência dos participantes	106
Diagrama A	Organização do DHS	89
Diagrama B	Organização do DOJ	91

ÍNDICE DE ANEXOS E APÊNDICES

Anexo I	Diagrama do <i>Department of Homeland Security</i>	88
Anexo II	Diagrama do <i>Department of Justice</i>	90
Anexo III	As Desordens Civis da década de 1960	92
Anexo IV	Os Programas exemplares da LEAA	97
Anexo V	Projeto <i>Community Crime Prevention Program</i> – Seattle, Washington	100
Anexo VI	Projeto <i>New Pride</i> – Denver, Colorado	103
Anexo VII	<i>Weed and Seed Strategies</i>	107
Anexo VIII	CLS – Segunda Geração	110
Anexo IX	Cooperação Portugal-Estados Unidos da América	113
Apêndice I	Entrevistas	115

ÍNDICE

Termo de Abertura.....	I
Dedicatória	II
Agradecimentos.....	III
Resumo	IV
Résumé	V
Abstract	VI
Lista de Siglas e Abreviaturas.....	VII
Índice de Tabelas e Diagramas	IX
Índice de Anexos e Apêndices.....	X
INTRODUÇÃO	1
OPÇÕES METODOLÓGICAS.....	4
CAPÍTULO I: A CONJUNTURA SECURITÁRIA NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	
I. 1. Génese dos Estados Unidos da América.....	7
I. 2. A Organização Política do Estado Federalista	10
I. 3. Evolução Histórica do Referencial Securitário.....	14
I. 4. O Modelo de Organização Policial Norte-Americano	23
CAPÍTULO II: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	
II. 1. O Contexto Securitário da década de Sessenta.....	29
II. 2. Da Alienação das Polícias ao Nascimento de um novo Panorama	32
II. 3. Constituição da Agenda Política Federal	36
II. 4. A Intervenção Federal: a primeira resposta.....	38

II. 5. Difusão do Panorama Comunitário	42
II. 6. A Federalização do Modelo Comunitário	43
CAPÍTULO III: DA COOPERAÇÃO TRANSATLÂNTICA	
III. 1. Evolução das Políticas Securitárias Nacionais	49
III. 2. O Papel da Sociedade Civi: a coprodução de segurança.....	53
III. 3. Contributos no Panorama da Segurança Portuguesa	58
III. 4. A Materialização da Cooperação: desafios e perspetivas futuras	62
CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
Dicionários e Enciclopédias	70
Obras Gerais e Específicas	71
Legislação – Estados Unidos da América.....	77
Legislação – Portugal	78
Fontes Eletrónicas	79
Entrevistas.....	86
ANEXOS E APÊNDICES	
Anexo I	88
Anexo II	90
Anexo III	92
Anexo IV	97
Anexo V	100
Anexo VI.....	103
Anexo VII.....	107
Anexo VIII.....	110
Anexo IX.....	113
Apêndice I.....	115

INTRODUÇÃO

O contexto securitário de um Estado é tremendamente influenciado pelas opções políticas tomadas no que respeita à segurança. Os Estados Unidos da América, enquanto país organizado segundo um modelo federalista, possuem diversos níveis políticos com capacidade de decisão no processo de definição de políticas públicas. Este aspeto assume uma importância capital no panorama securitário e nas políticas públicas de segurança.

Durante a década de sessenta, os Estados Unidos da América viram a sua situação social mergulhar num caos, ficando marcada pelo crescente aumento da criminalidade e das desordens civis, ao mesmo tempo que o seu sistema policial se encontrava demasiado afastado da comunidade e inapto para conseguir resolver os seus problemas (UCHIDA, 2015, pp. 23-26). Por conseguinte, a magnitude destes problemas levou a que o governo federal norte-americano assumisse diretamente o controlo e qualificasse o progressivo fenómeno de violência como um problema nacional sobre o qual pendia uma ação prioritária. A constituição de uma agenda política federal foi importante para a emergência de novas políticas de segurança que, com um cariz inovador, foram encaradas como o primeiro marco de mudança na abordagem aos fenómenos criminais.

A importância do processo de produção de políticas públicas de segurança de um Estado revela-se aquando da necessidade de dar resposta a problemas cuja intervenção estatal se assume como prioritária (JANN e WEGRICH, 2007, p. 45). A regulação securitária por parte de um Estado exprime-se pelo reconhecimento de problemas sobre os quais recai a necessidade de existir uma ação direcionada para a sua resolução.

Por este motivo, podemos atestar que as políticas públicas advêm de um processo no qual são introduzidos *inputs*, que se traduzem em exigências, necessidades e apoios e que por sua vez serão transformados, através de processos de decisão, em *outputs* (PASQUINO, 2010, p. 288). Neste sentido, FERREIRA DE OLIVEIRA (2001, p. 21) realça que “as políticas públicas de segurança nascem da assunção política, isto é [...] da colocação na agenda política [...] dos problemas que são colocados pela sociedade civil”.

Todavia, constatamos que nem todos os problemas que afetam a sociedade integram a agenda política da respetiva estrutura governamental. Tal como realça THOMAS BIRKLAND (1997, p. 8), os assuntos, os problemas e até as respetivas soluções podem ser alvo de uma ação percecionada como necessária, como de seguida caem no esquecimento, ao mesmo tempo que outros problemas assumem a sua importância. A agenda política é o reconhecimento de que os Estados não apresentam capacidades

para lidarem com todos os problemas, estabelecendo-se como uma prioritização da linha de ação governativa em constante mutação.

O contexto securitário de um Estado não foge, então, ao paradigma dos recursos limitados, nomeadamente no que diz respeito à capacidade de dar uma resposta aos problemas de segurança. Para que possamos compreender o contexto atual das políticas públicas de segurança de um Estado, é necessário entender o fenómeno de mutação inerente ao conceito de segurança e que modificou em larga escala a sua operacionalização.

Em primeiro lugar, o objeto central da segurança deixou de ser a proteção da soberania dos Estados e das respetivas fronteiras. O surgimento do conceito de segurança humana¹, idealizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), veio redirecionar o foco da segurança, preconizando “[...] a edificação de uma segurança baseada na ausência de necessidades, na ausência de medo e na ausência de obstáculos a uma vida digna [...]” (GUERRA, 2013-2015, p. 130).

Em segundo lugar, o monopólio da segurança, que outrora pertencia essencialmente aos serviços de natureza pública do Estado, deu lugar a um novo sistema de governação securitária. Neste novo sistema, a entrada de novos atores no contexto securitário, ainda que de uma forma subsidiária e complementar (DIAS, 2012, p. 61), traduziu-se no reconhecimento de que os Estados deixaram de reunir as capacidades necessárias para fazer face aos desafios securitários atuais. A multidimensionalização do conceito de segurança colocou em risco o modelo de Estado-providência e ao mesmo tempo a emergência de uma nova fase de políticas públicas de segurança (CORREIA e DUQUE, 2011a, p. 40), sendo esta tremendamente marcada por um referencial de ação preventivo.

Assim, a presente dissertação pretende constatar a emergência de um novo paradigma das políticas públicas de segurança nos Estados Unidos da América. A produção de políticas públicas não se afigura como um processo linear, sobretudo num modelo político federalista tremendamente marcado por uma descentralização administrativa (TOCQUEVILLE, 2007). A emergência das políticas públicas de segurança no final da década de sessenta afigurou-se como o marco da mudança de referencial de ação das estruturas governamentais. A falta de políticas de segurança assentes em abordagens integrais e a noção de uma polícia afastada das comunidades foram duas das premissas sobre as quais assentou a fundação de novas políticas.

¹ Uma das grandes mutações originadas no conceito de segurança ocorreu com a introdução do conceito de segurança humana pelas Nações Unidas, através do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano publicado no ano de 1994. Sobre esta matéria, *vide* UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (1994). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press, p. 23.

Esta investigação apresenta um objetivo focado na compreensão da realidade securitária norte-americana, analisando para tal o momento em que se observa a emergência de novas políticas públicas de segurança, fundadas num referencial preventivo, que vem substituir um referencial de natureza repressiva. A análise ao contexto securitário português afigura-se como essencial para perceber que contributos podem ser acolhidos ao nível do potencial das políticas securitárias norte-americanas.

Deste modo, o presente estudo inicia-se com uma análise não só da fundação dos Estados Unidos da América enquanto nação soberana e independente, mas também uma análise do modelo político federalista e da dinâmica estabelecida entre os diversos atores políticos. O estudo do panorama político torna-se essencial, pois permite-nos inteirar da existência de características que representam uma grande influência no processo de definição das políticas públicas norte-americanas. Neste sentido, é feita uma análise da evolução do referencial securitário do país bem como do modelo de organização policial norte-americano. Esta análise pretende demonstrar a complexidade do panorama securitário norte-americano que se encontra intimamente relacionado com a sua estruturação política.

No segundo capítulo, procedemos à análise das principais políticas que surgiram no seguimento do contexto da década de sessenta. O principal objetivo reside no estudo das características destas políticas, o cariz inovador que estas pretenderam representar, bem como da sua influência no contexto securitário do país.

Por fim, no terceiro capítulo, e dada a nossa vinculação natural ao panorama securitário português, pretendemos analisar a evolução das intenções políticas nacionais no que diz respeito às abordagens de prevenção criminal, bem como da respetiva materialização. A análise do surgimento do referencial preventivo e respetiva influência no panorama securitário prende-se com o objetivo de compreender os possíveis contributos das políticas de segurança norte-americanas para o contexto nacional.

Atualmente, o conceito de segurança exige dos Estados uma governação suportada em parcerias com outros atores estatais e não-estatais. A operacionalização da segurança realizada pelos Estados, de forma isolada, revela-se um conceito ultrapassado e que não se coaduna com o panorama atual. Este estudo identifica não só a substituição do referencial repressivo, por uma abordagem iminentemente preventiva, mas também de que forma é que esta se consumou tanto nos Estados Unidos da América, como em Portugal.

Em suma, procuraremos perceber quais os contributos que são passíveis de aplicação na realidade nacional apontando a uma possível cooperação entre os dois Estados (Portugal e Estados Unidos da América), nomeadamente no que diz respeito ao vasto campo de políticas públicas de segurança.

OPÇÕES METODOLÓGICAS

A presente dissertação de mestrado intitulada de “*Da Segurança na América – Subsídios das Políticas Públicas de Segurança no Panorama Nacional*”, surge de acordo com uma investigação que seguiu o método científico, composto por diversos instrumentos. Na opinião de PAULA ESPÍRITO SANTO (2010, p. 11) o método compreende “[...] um caminho de investigação apropriado e validado face a objetivos, meios, resultados esperados da mesma e contexto de implementação [...]”.

Nesta pesquisa torna-se necessário realçar que o seu desenvolvimento teve como fundação a área das Ciências Policiais, base científica para a qual esta dissertação pretende constituir um conhecimento válido e pertinente.

Aquando do início de uma investigação, o cientista deve ter o cuidado de realizar uma rutura com a bagagem teórica que este crê ter. No seguimento das considerações de SANTOS SILVA (2009, pp. 29-30), “cumpre ao cientista, definindo rigorosamente os seus conceitos, submetendo as suas hipóteses à comprovação empírica, contrariar as interpretações vulgares [...]”. Para ÉMILE DURKHEIM (2010, p. 64), todos os conceitos que pertencem ao domínio do vulgar não podem exercer a sua influência no decurso de investigação, devendo para isso ser colocados de parte.

Assim, e dado o nosso objeto de estudo se dedicar à realidade securitária dos Estados Unidos da América e, posteriormente, à sua relação com a temática das políticas públicas de segurança estadunidenses, torna-se necessário operacionalizar a fase de rutura para que o estudo a que nos propomos possa produzir resultados válidos e pertinentes. Desta forma, a necessidade de proceder a uma revisão da bibliografia e do *estado da arte* permite-nos definir o melhor caminho a trilhar, eliminando desde logo interpretações pré-concebidas que possam enviesar a investigação.

A par da revisão do *estado da arte*, impõe-se a definição da pergunta de partida, sendo que é sobre este instrumento que assenta a investigação que se pretende desenvolver. Deste modo, e na senda de RAYMOND QUIVY e LUC VAN CAMPENHOUDT (2005), “[...] uma boa pergunta de partida deve poder ser tratada. Isto significa que se deve poder trabalhar eficazmente a partir dela e, em particular, deve ser possível fornecer elementos para lhe responder”. No âmbito desta investigação, formulou-se a seguinte pergunta de partida: quais os contributos das políticas públicas de segurança norte-americanas que podem ser incorporados na realidade securitária portuguesa?

De forma natural, a formulação desta questão desdobra-se em perguntas derivadas que, por sua vez, ajudam a idealizar e estruturar o estudo que se pretende

realizar. Estas questões auxiliam na definição de três grandes eixos que, por sua vez, representam a espinha dorsal da investigação.

No primeiro eixo pretende-se ver respondidas às questões derivadas relativas às dinâmicas estabelecidas entre os diferentes atores políticos estadunidenses bem como relativa à estruturação do sistema policial norte-americano. O estudo relativo à contextualização dos Estados Unidos da América, nomeadamente sobre a sua organização política e conseqüente estruturação do modelo policial, impõe-se como primordial para a sustentação e compreensão desta dissertação.

O segundo eixo problemático, materializado pelo correspondente capítulo da tese, refere-se à fundação das políticas públicas de segurança, com base num novo referencial securitário. Assim, e assumindo-se como o foco central deste eixo, importa analisar quais as principais políticas públicas de segurança norte-americanas implementadas, tendo por base um referencial preventivo.

Num terceiro e último eixo, impõe-se a necessidade de contextualizar o panorama securitário português às políticas públicas de segurança assentes num referencial preventivo. Desta forma, responderemos como se proporcionou a evolução das políticas públicas no contexto securitário português baseadas numa abordagem preventiva. Além do estabelecimento desta problemática, pretendemos compreender quais as possíveis relações entre as duas realidades securitárias, aspeto que será também materializado neste terceiro eixo.

Além da formulação da pergunta de partida e respetivas questões derivadas, a formulação de hipóteses a serem testadas afigura-se como um processo natural numa investigação. No presente estudo pretende-se testar se as políticas de segurança com base num referencial preventivo, implementadas a partir da década de sessenta, tiveram um impacto positivo nos Estados Unidos da América. Além desta hipótese, é nosso objetivo perceber qual a atualidade destas políticas. Estabelecemos também como hipótese a pretensão de analisar quais os contributos que poderão ser extraídos das políticas estadunidenses e por conseguinte integradas no contexto político nacional. Por último, procuraremos fundar quais os mecanismos de cooperação estabelecidos entre Portugal e os Estados Unidos da América, nomeadamente em matéria de segurança interna e, mais concretamente, no que concerne às políticas públicas de prevenção criminal.

A investigação desenvolvida apresenta um caráter descritivo, com recurso ao método qualitativo. O estudo descritivo, na perspetiva de MARIA SARMENTO (2013), “[...] descreve fenómenos, identifica variáveis [...]”, estando sempre presente na recolha e análise bibliográfica. Os instrumentos metodológicos utilizados, nomeadamente a pesquisa, leitura e análise bibliográfica, configuram-se como o principal instrumento

utilizado. Esta ferramenta permite-nos não só operacionalizar a fase de rutura com ideias pré-concebidas, como também recolher dados e informações relevantes que se configuram como o principal pilar desta investigação.

A par da pesquisa e análise documental, o recurso às entrevistas pretende servir como um importante complemento à vasta revisão bibliográfica efetuada, considerando as mesmas como “[...] processos que permitem ao investigadores retirar [...] informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados” (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2005). A este propósito, foram efetuadas entrevistas a quatro personalidades ligadas à Polícia de Segurança Pública. Do mesmo modo, pretendíamos realizar entrevistas a personalidades ligadas aos gabinetes que surgiram no âmbito das políticas fundadas nos Estados Unidos da América. Todavia, o grande volume de pedidos feitos a estas entidades constituiu-se como entrave à aceitação destas entrevistas.

No que diz respeito às opções ortográficas, a presente dissertação adota o novo acordo ortográfico, vigente desde 2009 e firmado pelo Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa². No que concerne às citações em língua inglesa, foram efetuadas por nós as respetivas traduções, sendo estas da nossa inteira responsabilidade. Todavia, determinados conceitos foram, propositadamente, incluídos na investigação na sua forma original não só devido à sua importância, mas também pelo facto de se tratarem de conceitos relativos a Leis, gabinetes e comissões cuja tradução poderá não se afigurar correta e/ou apropriada.

Por último, destacamos que a inclusão de tabelas e diagramas, bem como de anexos e apêndices, seguiu o intuito de disponibilizar informação adicional e de carácter complementar às temáticas investigadas. Todos estes recursos estão devidamente referenciados bem como apresentam formalmente as fontes relativas à obtenção dos dados.

² A este propósito *vide* Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de junho.

CAPÍTULO I

A CONJUNTURA SECURITÁRIA

NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

I. 1. GÊNESE DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Ao longo da história, o percurso de uma nação é sempre influenciado pelas suas bases fundadoras. Para que se compreenda esse caminho, é necessário estudar os acontecimentos que conduziram à formação de um país e, posteriormente, à consolidação das estruturas de poder que permitem a edificação de uma sociedade e da respetiva ordem social.

O processo de formação dos Estados Unidos da América remonta ao século XVI, no qual algumas das grandes potências europeias como Espanha³, França⁴ e Inglaterra⁵ se estabeleceram, sobretudo, através do processo de colonização (VILE, 2007, p. 2). Desta forma, o poder colonial europeu, reconhecido noutros continentes, estendia-se também ao continente americano.

A fundação do país, enquanto nação soberana e independente, teve início “[...] nas 13 colónias na costa nordeste da América sujeitas ao controlo britânico.” (SINGH, 2003, pp. 26-27). A administração destas colónias, apesar de se encontrarem sob domínio britânico, era feita de forma muito independente de tal domínio. O poder inglês optou por nunca se imiscuir de forma total e absoluta nos assuntos relacionados com a administração das colónias (JILLSON, 2008, p. 21). Cada colónia, apesar de se encontrar sob a alçada inglesa, apresentava o seu governo e administrava de acordo com as suas Leis.

Porém, o cenário colonial de domínio britânico mudou com a declaração de independência das 13 colónias, ficando conhecida como a Declaração da Independência dos Estados Unidos da América, de 4 de julho de 1776. Este momento é considerado por VIRIATO SOROMENHO-MARQUES (2002, p. 28) como o momento anticolonial, sendo que a

³ O processo de colonização espanhola em território norte-americano apresentou os seus principais esforços nos estados que atualmente correspondem à Florida, California e San Diego. Sobre este assunto *vide* VILE, M. (2007). *Politics in the USA*. (6.ª ed.). New York: Routledge, p. 2.

⁴ O estabelecimento do poder colonial francês em território norte-americano verificou-se com a fundação da cidade de Nova Orleães e no estado de Louisiana. No que diz respeito a esta matéria *cf.* VILE, M. (2007). *Politics in the USA*. (6.ª ed.). New York: Routledge, p. 2.

⁵ As 13 colónias inglesas, que estão na origem da formação dos Estados Unidos da América, correspondem aos atuais estados de New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina e Georgia. Neste âmbito *cf.* ARTICLES OF CONFEDERATION (1781).

fundamentação utilizada centrava-se na “[...] descontinuidade territorial como justificação para a afirmação de identidades políticas autónomas”. Tal como verificámos, não existia uma forma de governo central única para as 13 colónias, sendo que este facto contribuiu para uma ineficácia na manutenção do controlo sob a administração.

Em 1776, com a libertação do domínio britânico, as colónias tornaram-se estados independentes e rapidamente fizeram aprovar as suas Constituições. Este momento, tanto da declaração de independência⁶ como de promulgação das Constituições de cada estado, é qualificado como o momento republicano que fundará a república americana (SOROMENHO-MARQUES, 2002, p. 28). Na realidade, são estes acontecimentos que irão moldar e servir a construção das bases fundadoras dos Estados Unidos da América. No entanto, os alicerces para a construção de um modelo político federal apenas sugeriram em 1781 com a criação dos *Articles of Confederation* (AOF), considerado por diversos Autores como a primeira Constituição dos Estados Unidos da América (SOROMENHO-MARQUES, 2002; BURGESS, 2006; VILE, 2007). A independência declarada pelas colónias, seguida de uma junção política sob uma Constituição única, levou a que a Inglaterra saísse derrotada da guerra da independência⁷.

Pese embora as colónias não tivessem instituído formalmente o modelo político federalista, as suas características já se verificavam antes da aprovação dos AOF. Tal como afirma MICHAEL BURGESS (2006, p. 52), “às colónias americanas dos inícios do século XVII era permitido que formassem e operassem os seus governos, desde que as suas Leis não entrassem em conflito com as Leis aprovadas pelo Parlamento Inglês”. Todavia, os AOF vieram alterar o panorama político das recém-formadas federações dos Estados Unidos da América.

Nos artigos 2.^o e 9.^o dos AOF encontra-se patente a criação de uma entidade supraestadual bem como a estatuição dos seus poderes no que diz respeito às relações com os restantes estados membros⁸. Contudo, neste primeiro formato de Constituição, também ficou demonstrado que, não obstante a criação de um Congresso norte-americano num nível supraestadual, os estados conservavam a sua soberania, independência e poderes. Por sua vez, ao Congresso norte-americano estavam vedados o exercício de certos poderes, bem como de alterações à Constituição, sem a concordância de todos os estados⁹.

⁶ A Declaração de Independência dos Estados Unidos da América foi assinada a 4 de Julho de 1776 pelas 13 colónias que se encontravam sob domínio britânico.

⁷ A Guerra da Independência entre os Estados Unidos da América e a Grã-Bretanha teve início em 1775 e terminou em 1783.

⁸ Vide os artigos 2.^o e 9.^o dos ARTICLES OF CONFEDERATION (1781).

⁹ No artigo 9.^o dos AOF está estatuído a não permissão ao Congresso dos Estados Unidos da América do exercício de poderes que se encontram dentro da esfera do estado soberano, nomeadamente o poder de declarar guerra, de assinar tratados ou entrar em alianças, nem de forjar moeda e estabelecer o seu valor. No

As bases para este modelo político resistiram até 1787, data da ratificação da atual Constituição dos Estados Unidos da América¹⁰. As alterações que levaram à modificação dos AOF para a Constituição atual deveram-se sobretudo às considerações feitas por ALEXANDER HAMILTON na obra *The Federalist* (HAMILTON *et. al.*, 2001). O Autor, num dos seus textos integrados na obra citada, salienta que a criação de uma união de estados por parte dos AOF encontrava-se desprovida de um governo central com uma autoridade definida. ALEXANDER HAMILTON (2001b, p. 70) refere que a Constituição olhava para “[...] o aumento da autoridade federal, sem diminuição da autoridade estatal [...],” de uma forma inconcebível. O Autor acrescenta que a forma de governo de uma união de estados tem de possuir, necessariamente, todos os meios e métodos, bem como exercer todos os poderes que os estados membros de uma federação possuem e exercem (HAMILTON, 2001c, p. 78).

Destarte, não existia uma forma de governo formalmente posicionada num nível superior aos estados que compunham a união criada. Tal como afirma CAL JILLSON (2008, p. 27), “[...] a realidade verificada era que os estados subsistiam de forma quase completamente soberana, obedecendo ao Congresso apenas se fosse ao encontro das suas pretensões”.

Perante a realidade do modelo político estatuído, a ratificação da Constituição dos Estados Unidos da América trouxe importantes alterações, tendo formalmente definido o princípio da separação de poderes¹¹ e o princípio de *checks and balances*¹². A necessidade de estabelecer tais princípios emergiu da preocupação no final da guerra da independência com a Inglaterra. De acordo com MAURICE VILE (2007, p. 3), pretendia-se, com a criação da nova Constituição, “[...] criar um governo que fosse forte o suficiente para providenciar estabilidade para uma nação emergente, mas que ao mesmo tempo não fosse dominada nem por uma única pessoa ou por representantes eleitos pelo povo”. Desde o seu processo de formação enquanto colónias, os estados membros sempre

que diz respeito às alterações à Constituição, o artigo 13.º é explícito quando afirma que qualquer alteração só era permitida com a concordância de todos os estados. Sobre este tema *vide* os artigos 9.º e 13.º dos ARTICLES OF CONFEDERATION (1781).

¹⁰ A Constituição dos Estados Unidos da América foi ratificada por todos os estados membros no dia 17 de setembro de 1787. Acerca da data de ratificação da Constituição norte-americana *vide* JILLSON, C. (2008). *American Government: Political Change and Institutional Development*. New York: Routledge, p. 35.

¹¹ O princípio da separação de poderes encontra-se expresso na Constituição dos Estados Unidos da América, nomeadamente nos artigos 1.º, 2.º e 3.º, no qual estão definidos os órgãos responsáveis pelo exercício dos poderes legislativos, executivos e judiciais, bem como os poderes que podem ser exercidos por cada um dos órgãos políticos. Para uma melhor compreensão deste princípio *cfr.* CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA (1787).

¹² O princípio de *checks and balances* encontra-se definido no artigo 1.º da Constituição dos Estados Unidos da América, ao apontar quais os poderes que são de uso exclusivo do Congresso norte-americano e ao mesmo tempo definindo um conjunto de prerrogativas que não devem ser exercidas pelo Congresso. O processo de proibição do exercício de certas prerrogativas está também definido para todos os estados norte-americanos. Sobre este assunto *cfr.* as secções 9.ª e 10.ª, artigo 1.º da CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA (1787).

possuíram um governo próprio, bem como, uma cultura única e determinada por costumes e tradições particulares ALEXIS DE TOCQUEVILLE (2007, p. 154).

Perante a necessidade de não proceder à concentração do poder governativo num só órgão e, ao mesmo tempo, de não retirar a autonomia dos estados, os *Founding Fathers*¹³ arquitetaram um sistema político, moldado a estas exigências, para a construção de um federalismo norte-americano. Por um lado, asseguraram que o princípio de separação de poderes seria um pilar fundamental da arquitetura do Estado. Por outro lado, salvaguardaram a capacidade de regulação da vida em sociedade por parte dos seus estados membros.

A formação dos Estados Unidos da América, enquanto país soberano e independente, conheceu diferentes etapas, envolvendo múltiplos acontecimentos políticos e bélicos. A necessidade de garantir a existência de um governo central, responsável pela união de todos os estados, mas também a necessidade de cada estado permanecer com uma certa autonomia e exercer poderes legislativos e executivos, resultaram no nascimento de um modelo político federalista. Na perspetiva de ALEXIS DE TOCQUEVILLE (2007, p. 111), “desta forma, procurou-se que a autoridade fosse grande e o funcionário pequeno, para que a sociedade continuasse a estar bem ordenada e permanecesse livre”.

As vicissitudes deste modelo político federalista atravessaram toda a história do país. Ainda hoje estas vicissitudes são visíveis no panorama político estadunidense, importando uma verificação das relações entre o Estado federal e os respetivos estados, nomeadamente no que diz respeito ao exercício dos poderes legislativos e executivos.

I. 2. A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO FEDERALISTA

O modelo político federal dos Estados Unidos da América estabeleceu-se como o sistema político vigente até à atualidade, tendo estado presente mesmo antes do estabelecimento do país como nação soberana e independente.

Tratando-se de um sistema político do tipo federalista, importa referir que os Estados Unidos da América são um país situado no continente da América do Norte¹⁴,

¹³ Os *Founding Fathers* foram um conjunto de líderes políticos que desempenharam um papel fundamental na declaração de independência norte-americana e na conseqüente revolução contra o domínio inglês, bem como na elaboração da atual Constituição dos Estados Unidos da América. Acerca deste tema *vide* WATTS, D. (2010). *Dictionary of American Government and Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press, p. 115.

¹⁴ Todos os estados estão agregados num único território, partilhando fronteiras contíguas, com a exceção do estado do Alaska (localizado no noroeste da América do Norte) e do estado do Hawaii (ilha ao largo do oceano Pacífico).

constituído por 50 estados¹⁵ e cuja capital situa-se em Washington, D.C. De acordo com o recenseamento realizado em 2010, a população dos Estados Unidos da América ascende a cerca de 309 milhões de pessoas, representando um aumento de 9,7% relativamente ao recenseamento realizado em 2000, que registou à data cerca de 281 milhões de pessoas.¹⁶

Por sua vez, cada um dos 50 estados encontra-se subdividido territorialmente. Tal como constata JAMES CONSER, REBECCA PAYNICH e TERRY GINGERICH (2013, p. 79), apesar de o governo federal desempenhar a sua autoridade numa só jurisdição nacional, os estados criaram subdivisões políticas. Desta forma, surgem em cada estado diversas jurisdições nas quais múltiplas entidades concorrem para o exercício do poder.

Numa primeira nota, podemos definir o sistema federalista como sendo um “[...] sistema de governo caracterizado por estados semiautónomos num regime com um governo central comum.” (BEDNAR, 2011, p. 1). Por sua vez, LARRY GERSTON (2007, p. 5) define o federalismo como um conjunto de relações políticas diversificadas entre unidades governamentais que estão estabelecidas num território comum. Nesta linha de pensamento, DRAGAN BATAVELJIĆ (2012, p. 21) caracteriza as nações federalistas como uma união que pressupõe “[...] a formação de um novo estado que difere dos seus estados membros”. Deste modo podemos apontar a uma realidade na qual são retratadas diversas entidades com autonomia política, mas que se encontram sob a alçada de um só governo central.

Porém, este sistema não conhece uma forma única e, de entre os diversos países que adotam o mesmo modelo político, existem algumas diferenças. No que diz respeito aos Estados Unidos da América, MAURICE VILE (2007, p. 3) atesta que se trata de um “[...] sistema de governo federal, no qual 50 estados individuais têm a sua autonomia legal e política, partilhando autoridade e funções em conjunto com o governo central [...]” traduzindo o modelo político em vigor num governo federal que se sobrepõe a 50 diferentes tipos de unidades governamentais.

Seguindo as bases deste modelo político, importa acrescentar que subsiste uma Constituição que regula a relação entre o estado federal e os restantes estados que compõem a federação norte-americana. Na obra de referência que lançou as bases para um modelo político federalista, ALEXANDER HAMILTON (2001a, p. 41) atestou que a

¹⁵ Alabama, Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin e Wyoming.

¹⁶ Vide UNITED STATES CENSUS BUREAU (2018). *United States Census 2010*. Washington, D.C: U.S Department of Commerce.

Constituição não aboliu a continuação dos governos a nível estatal, mas sim tornou-os parte integrante da união, atribuindo-lhes responsabilidades de soberania nacional.

Na análise deste panorama federalista, torna-se relevante destacar a importância da descentralização administrativa da qual estão dotadas as federações que compõem os Estados Unidos. Na sua obra de referência “*Da Democracia na América*”, ALEXIS DE TOCQUEVILLE (2007, p. 131), refere que “[...] a administração central, quando pretende substituir integralmente a livre participação dos primeiros interessados, engana-se ou quer enganar-nos”. Com tal afirmação, cremos que o Autor não pretende comprovar que apenas os regimes federalistas conseguem garantir em pleno a participação que a cidadania permite a todos os cidadãos. No entanto, os diferentes níveis existentes na organização de um sistema político federalista, como os Estados Unidos da América, permitem à sociedade expor as suas ideias políticas e participar de forma ativa no processo de formação de políticas públicas (GERSTON, 2007, p. 6).

Segundo JAMES MADISON (2001a, p. 48), a organização política de um determinado país numa federação permite que “[...] grandes obstáculos sejam impostos à concertação e realização de objetivos de uma maioria injusta e interessada”. O modelo político federalista, associado a uma descentralização administrativa, permite não só a integração dos cidadãos nos meandros políticos, mas também a participação ativa na regulação da sua vida em sociedade. Perante um país como os Estados Unidos da América, composto por 50 estados diferentes e cujo sistema político assenta em bases federalistas, importa também perceber de que forma é que se articulam os níveis do governo federal e dos governos estatais.

De acordo com JENNA BEDNAR (2011, p. 16), os pontos positivos do federalismo apenas se fazem verificar se se observar uma distribuição da autoridade entre o governo federal e os governos dos estados. Esta autoridade é representada pela capacidade decisória no processo de produção de políticas públicas por parte de cada nível do sistema político. A título de exemplo, as políticas públicas na área da defesa nacional pautam-se pela necessidade de existir uma definição ao nível federal e não tanto ao nível de cada estado.

Também MAURICE VILE (2007, p. 4) declara que a Constituição norte-americana traça limites claros no que diz respeito à atribuição de poderes¹⁷. Se por um lado, assuntos como a defesa, as relações internacionais ou a política financeira entram diretamente na esfera de competências do estado federal, por outro lado compete aos estados regular os assuntos que estão diretamente relacionados com a vida em

¹⁷ Sobre esta matéria *vide* cláusula 1.ª e seguintes, secção 8.ª, artigo 1.º da CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA (1787).

sociedade. Não obstante a diferenciação que é feita ao nível da distribuição de poderes, verifica-se que os objetivos do estado federal não são dissociáveis dos objetivos estatais. Estes últimos, por sua vez, tornam-se indispensáveis para a realização dos propósitos da federação (MADISON, 2001b, p. 243).

A distribuição dos poderes num estado federalista não é idealizada sem antes conceber os mecanismos de controlo necessários à supervisão da boa aplicação desses mesmos poderes. No caso em estudo, surge na primeira linha a Lei fundamental dos Estados Unidos da América que estatui a necessidade de que as Leis referentes à imposição de impostos sobre importações ou exportações dos estados devem ser sujeitas à revisão e controlo por parte do Congresso norte-americano¹⁸. Por sua vez, também as Leis federais, em caso de desrespeito pelos princípios explanados na Constituição norte-americana serão alvo de supervisão por parte do Supremo Tribunal¹⁹.

Apesar de a distribuição de poderes entre o Estado e os respetivos estados federais adquirir um sentido de controlo do exercício da autoridade, na Lei fundamental estadunidense constata-se, de igual forma, os respetivos mecanismos de controlo dos resultados desse mesmo exercício de poderes. Tal como afirma JAMES MADISON (2001c, p. 270), “[...] surge uma dupla segurança para os direitos dos cidadãos. Os diferentes governos controlam-se uns aos outros e ao mesmo tempo são controlados pelos próprios”. Com esta afirmação, fica explícito que o modelo federalista norte-americano, nas suas bases de fundação, deixou convencionada a necessidade de um controlo eficaz por parte do estado no exercício da autoridade.

No que diz respeito ao processo de produção de políticas públicas, segundo DAVID ROBERTSON (2012, p. 42), o federalismo é observado como sendo “[...] fundamental na condução do conflito político nos Estados Unidos”. Devido aos diferentes níveis de unidades governamentais, quer federal, estatal e local, o federalismo proporciona que, na definição de políticas públicas, os diferentes níveis concorram para a tomada de decisão.

A descentralização administrativa torna-se evidente quando “alguns dos governos estatais quase sempre respondem aos problemas públicos mais rapidamente, agindo na maior parte das vezes antes do governo federal lidar com o assunto em questão” (ROBERTSON, 2012, p. 43). Por outras palavras, é prestada uma grande autonomia aos estados para que estes tenham capacidade de dar resposta a um problema dentro do seu território de responsabilidade.

¹⁸ Cfr. cláusula 2.ª, secção 10.ª, artigo 1.º da CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA (1787).

¹⁹ Cfr. cláusula 1.ª, secção 2.ª, artigo 3.º da CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA (1787).

Se podemos afirmar que existe uma posição de superioridade do governo federal em relação aos governos estatais, por outro lado, o governo estatal tem também um forte peso no processo de decisão política, fruto das características associadas ao federalismo. No que diz respeito ao exercício dos poderes administrativos, tal como salienta ALEXIS DE TOCQUEVILLE (2007, p. 112), “o poder administrativo nos Estados Unidos não tem na sua constituição nada de central ou hierárquico e é por isso que não damos por ele. O poder existe, mas não sabemos onde encontrar o seu representante”.

Concluindo, no que diz respeito às políticas públicas e aos diferentes níveis políticos do modelo federalista norte-americano, a multiplicidade de atores que concorrem para a produção das políticas públicas destaca-se enquanto característica dominante. A forte descentralização administrativa e a autonomia política e legislativa atribuída aos estados levam a que possa existir discordância entre os diferentes estratos da sociedade no estabelecimento de políticas públicas. Por sua vez, os estados apresentam necessidades que, por vezes, acabam por não ser incorporadas na agenda política do governo federal (GERSTON, 2007, p. 103). Desta forma, verifica-se também que os processos de tomada de decisão descentralizados levem a que os governos consigam gerar políticas mais eficazes no que diz respeito à regulação da vida em sociedade em cada estado.

I. 3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REFERENCIAL SECURITÁRIO

O conceito de segurança e o seu referencial de ação são noções que remontam às origens do Homem, e cujo principal objetivo passava por “[...] preservar aquilo que lhe pertence, ou seja a sua vida, a sua liberdade e os seus bens, contra as lesões e tentativas de outros homens [...]” (LOCKE, 1988, p. 323). Efetivamente, os Estados, desde os seus primórdios, nunca foram alheios a este princípio, tendo sempre pautado pela garantia da segurança e preservação do seu território, sobretudo contra ameaças externas.

Contudo, tal como apontam ARMANDO MARQUES GUEDES e LUÍS ELIAS (2010, p. 28), se outrora a segurança dos Estados se caracterizava por ser iminentemente “[...] pública, nacional e militar”, na qual o Estado surgia como o único ator providenciador de segurança, tal conceito sofreu uma mutação. Estes Autores alertam-nos para esta mutação, na medida em que o Estado deixou de ser o único ator a providenciar segurança, tendo-se assistido ao “[...] empenhamento de instituições públicas, mas e também de privadas (...) bem como de instituições e organizações internacionais [...]” (GUEDES e ELIAS, 2010, p. 28).

Com o final da Guerra Fria, os Estados abandonaram a perspectiva iminente estatal da segurança. No início dos anos noventa, a noção de segurança sofreu diversas mutações. Tal como nos aponta EMMA ROTHSCHILD (1995, p. 55), e tomando em consideração a sua formulação sobre as mutações que a segurança sofreu, podemos agrupar em quatro tipos de alargamento de conceitos de segurança.

Em primeiro lugar, a noção de segurança das nações foi substituída pelo conceito da segurança dos indivíduos, ou seja, do ser humano, desde logo assumindo o princípio de que a segurança, como bem comum, é divulgada e assegurada através de um conjunto de convenções sociais aceites pela sociedade (CORREIA, 2015, p. 8). No segundo plano, a segurança, outrora somente estatal, também deu lugar à noção da segurança de um ambiente supranacional, por força da entrada de organizações internacionais no contexto da segurança de cada Estado. Numa terceira instância, assistiu-se à entrada de outros planos que outrora não tinham relevo para a segurança, nomeadamente a segurança política, a segurança ambiental, a segurança económica e a segurança social. Por último, assistiu-se à responsabilização dos diferentes tipos de protagonistas, quer das estruturas governamentais, mas também das instituições privadas ou internacionais, no que diz respeito aos assuntos securitários do Estado.

De um modo geral, ao longo da sua história, cada nação tem arquitetado a sua segurança de acordo com o contexto em que está inserido e com as exigências que forcem cada Estado a ter de dar uma resposta eficaz e concreta. Tendo por objetivo de estudo a análise das políticas públicas de segurança dos Estados Unidos da América, torna-se imperativo observar de que forma evoluiu o referencial securitário deste país e qual o seu atual paradigma securitário.

As primeiras formas de organização da polícia nos Estados Unidos da América derivam dos tempos do colonialismo norte-americano. Nos tempos prévios à revolução estadunidense, “[...] os colonos dependiam uns dos outros no que dizia respeito à assistência e proteção em todos os assuntos, desde desastres naturais até aos conflitos com os Nativos Americanos” (COLE *et. al.*, 2013, p. 181). Assim, torna-se patente que as primeiras formas de polícia eram praticamente inexistentes, dificultando desta forma as tarefas de manutenção da ordem pública.

Dada a expansão demográfica que se verificou nos Estados Unidos da América, fruto da migração das colónias de Este para Oeste do território norte-americano, e das vivências dos colonialistas britânicos, estes implementaram as figuras dos *sheriffs*, *constables* e *night watch* (COLE *et. al.*, 2013, p. 181), tendo estas sido as primeiras figuras de polícia nos Estados Unidos da América. Na opinião de CRAIG UCHIDA (2007, p. 616), as origens da polícia norte-americana encontram-se diretamente ligadas ao modelo inglês.

Os *sheriffs*²⁰ atuavam sobretudo nas colônias mais pequenas e de ambiente mais rural. Tal como nos aponta CRAIG UCHIDA (2015, p. 14), as suas funções passavam sobretudo por “[...] deter criminosos, entregar intimações, aparecer em tribunal e cobrar impostos”. Porém, devido ao facto de o seu salário ser em função da quantidade de impostos que cobravam, a deteção e consequente detenção de agentes criminosos não se revelava como prioridade.

No que diz respeito às grandes cidades, tais como New York, Boston, Philadelphia, entravam em ação os *constables*²¹ e a *night watch*²². No que diz respeito ao surgimento das *night watch*, a sua primeira aparição no contexto policial norte-americano surge no ano de 1636, em Boston. A sua replicação fez com que no início do século XVIII, todas as cidades norte-americanas existentes tivessem a sua própria *night watch* (FOSDICK, 1920, p. 60). No que concerne às funções desempenhadas, este corpo de polícia atuava como primeira linha de resposta na “[...] manutenção da ordem, aviso de perigo e de resposta às denúncias de crimes” (COLE *et. al.*, 2013, p. 182). Todavia, e à semelhança dos *sheriffs*, estes elementos também desenvolviam mais ações para além do típico policiamento das ruas. A informação do estado do tempo, o dever de informar a população de entrada no período noturno para recolher obrigatório e a manutenção da iluminação pública encontravam-se no role de funções das *night watch* (FOSDICK, 1920, p. 60).

Por sua vez, os *constables* desempenhavam funções mais relacionadas com o garante da presença, quer dos suspeitos, quer de testemunhas, em tribunal, bem como assegurar a missão do controlo de ameaças à saúde pública (UCHIDA, 2015, p. 14). A par destas funções que lhes eram cometidas, fazia parte da sua esfera de responsabilidade a supervisão da *night watch* bem como outro tipo de missões que em muito pouco se relacionavam com as missões de controlo da atividade criminal.

Não obstante as funções de manutenção da ordem pública e de repressão criminal constarem do leque de tarefas analisadas destes três corpos de polícia, verifica-se que estas não se revelavam como prioridades para os elementos a quem eram

²⁰ As raízes etimológicas do conceito *sheriff* advêm da tradição britânica. Após a invasão dos normandos de 1066, eram nomeados pelo Rei de Inglaterra os *shire reeve* que, por sua vez, eram os responsáveis por administrar e manter a paz de um *shire*, que se tratava de uma subdivisão administrativa do território. Sobre esta matéria *vide* FALCONE, D. e WELLS, E. (2007) *Sheriffs*. in GREENE, J. (3.^a ed.) *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge. (pp. 1174-1177).

²¹ Os *constables* foram introduzidos pelos franceses na realidade britânica após a invasão normanda de 1066. Eram os responsáveis pela preparação e pelo estado de prontidão do exército do rei. No que diz respeito à realidade norte-americana, são considerados os primeiros agentes de *law enforcement* criados. Sobre esta temática *cf.* NATIONAL CONSTABLES ASSOCIATION (2007) *Constables*. in GREENE, J. (3.^a ed.) *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge. (pp. 246-247).

²² No que concerne à *night watch*, era composta por habitantes de uma comunidade, sendo-lhes conferidos os poderes de policiar o local onde habitavam. Eram vistos como o primeiro meio de resposta a qualquer situação de índole criminal. Sobre este assunto *cf.* RICHARDSON, J. (2007) *American Policing: Early Years*. in GREENE, J. (3.^a ed.) *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge. (pp. 46-52).

incumbidas as funções de garantir a segurança do Estado. No século XVIII, compreenda-se que o referencial securitário não se encontrava bem definido, dado que as principais orientações das forças de segurança existentes consistiam não só na repressão de ilícitos criminais, como também na administração da vida em comunidade.

No início do século XIX, novos problemas surgiram relacionados com o garante da segurança. De acordo com CRAIG UCHIDA (2015, p. 15), “as cidades americanas depararam-se com problemas idênticos aos de Inglaterra. As cidades cresceram a velocidades instantâneas: desordens civis arrasavam a nação e o crime era percebido como estando a aumentar”. O fenómeno da industrialização, apesar de se traduzir na dinamização e crescimento económico e social de um território, acarretava no seu seio problemas de índole social e criminal.

Segundo JAMES CONSER *et. al.*, (2013, pp. 53-54), a organização da polícia deixou de ser capaz de dar uma resposta concreta ao medo da sociedade relativo ao crime e às desordens. No início do século XIX, surgiram pedidos por parte da sociedade civil no sentido de se criarem forças policiais que pudessem, ininterruptamente, “[...] agir como dissuasores do crime ao invés de lidar com o mesmo somente depois deste acontecer” (MORRIS e VILA, 1999, p. 25). Desta forma, tornava-se evidente a necessidade da população em criar corpos de polícia capazes de desempenhar as missões relativas à prevenção criminal, abandonando o carácter meramente reativo que caracterizava as primeiras forças policiais.

Nesta linha de pensamento, GARY POTTER (2013, p. 4) traz-nos à colação aquela que foi a primeira grande mudança de referencial que, até à data, em termos criminais, era iminentemente repressivo para uma abordagem preventiva. Com o surgimento dos primeiros departamentos de polícia e de centralização de todas as questões departamentais, os mecanismos de prevenção criminal tornaram-se uma realidade. Na primeira metade do século XIX, as grandes cidades norte-americanas criaram os primeiros corpos de polícia municipal, seguindo o modelo britânico fundado pelo *Metropolitan Police Act of 1829* (COLE *et. al.* 2013, p. 183). Com a conceção das polícias nos grandes centros urbanos, observou-se uma enorme aproximação às comunidades.

De acordo com ERIC MONKKONEN (1981, p. 40), a uniformização das polícias revelou-se uma medida que mudou o panorama securitário nos Estados Unidos da América. A criação dos departamentos policiais permitiu mudanças a nível organizacional, além de fazer face às críticas relativas à ineficiência no combate ao crime. Esta centralização permitiu estabelecer mecanismos de controlo do efetivo que antes não se verificavam.

No entanto, a uniformização das funções da polícia numa só força de segurança, ao longo do século XIX, teve um efeito contrário ao que se pretendia. Como sugere ERIC

MONKKONEN (1981, p. 44) “esta posição única ajudou a polícia a providenciar patrocínio, controlo social, controlo eleitoral e controlo dos vícios. [...] os partidos políticos forçavam os elementos da polícia a contribuírem para as campanhas partidárias.” Ao contrário do que seria de esperar, com esta nova organização das polícias a missão policial sofreu uma deturpação.

No final do século XIX, verificou-se que as funções da polícia eram sobretudo direcionadas para a manutenção do poder político que exercia o poder. O controlo das eleições para os cargos executivos dos governos estatais e locais, bem como o partidarismo das polícias desvirtuavam as novidades introduzidas com a uniformização dos vários corpos de polícia do século XVIII numa só força de segurança.

Com as funções da polícia a serem redirecionadas para a manutenção do poder político nos moldes supramencionados, a necessidade de uma reforma tornava-se uma realidade necessária e urgente. Por conseguinte, a principal reforma, que surgiu e conheceu o seu maior sucesso, veio de dentro dos próprios departamentos policiais através dos respetivos chefes.

Entre as décadas de 1920 e 1930, surgiu o novo modelo de profissionalização da polícia que apresentava alguns traços inovadores, nomeadamente

[...] (1) A polícia não deveria tratar de assuntos políticos; (2) Os polícias deveriam estar sempre bem treinados, bem disciplinados e altamente organizados; (3) as leis deveriam ser aplicadas de igual forma; (4) O uso de nova tecnologia; (5) os procedimentos com o pessoal deveriam ser baseados no mérito e (6) a principal tarefa da polícia deveria ser o combate do crime [...] (COLE et. al., 2013, p. 184).

Outro dos problemas evidenciados nos antigos modelos de organização policial consistia na evidente falta de controlo profissional dos elementos policiais. A criação de um nível intermédio de gestão e controlo do pessoal, a renovação dos locais de patrulha e a criação de unidades especiais para lidar com determinado tipo de problemas foram algumas das estratégias implementadas para efetivar um melhor controlo da polícia e para que esta se mantivesse afastada das influências políticas (POTTER, 2013, p. 10). Com estas alterações, as necessidades de uma redefinição dos modelos de organização policial, bem como das suas atividades relacionadas com o controlo criminal, eram urgentes.

Na perspetiva das funções assumidas como primordiais pela polícia no século XX, destacavam-se como principais o controlo efetivo do crime e a deteção de práticas criminais, sendo que se verificou um grande afastamento por parte da polícia das

comunidades (KELLING e MOORE, 1988, p. 6). A polícia deixou de desempenhar funções de cariz social que outrora faziam parte da sua atividade, dirigindo o foco da sua atuação para o combate ao crime.

Esta nova missão foi impulsionada pelo recurso a tecnologia inovadora aquela altura. Tal como nos aponta CRAIG UCHIDA (2015, p. 23), “as mudanças tecnológicas permitiram à polícia dar o salto rumo ao profissionalismo. O carro patrulha, os rádios emissor-recetor e os telefones alteraram a forma como a polícia operava e a forma como cada cidadão fazia uso da polícia”. Neste sentido, a introdução destas tecnologias na operacionalidade policial foi responsável por elevar a capacidade de cobertura por parte da polícia da sua área de responsabilidade.

Porém, tal aptidão não significou uma maior capacidade no controlo da atividade criminal e respetiva prevenção. De acordo com os dados que dizem respeito às décadas de 1930, 1940 e 1950, verificou-se quase sempre um crescimento abrupto da criminalidade.

Tabela 1 – Número total de crimes registados nos Estados Unidos da América (1930-1959)

Número de crimes registados		
1930-1939	1940-1949	1950-1959
931 298	15 626 166	20 901 691

Fonte: *Uniform Crime Reports do U.S Department of Justice.*

Este crescimento assenta sobretudo em dois fatores. Por um lado, o incremento entre as décadas de 1930 e 1940 deveu-se ao facto de no início da elaboração destas estatísticas, nem todos os departamentos contribuíam com números sobre a criminalidade, o que cooperou fortemente para um desajustamento estatístico na avaliação. Por outro lado, os grandes índices criminais comprovam que a polícia somente incrementou a capacidade de ir às várias ocorrências nas respetivas áreas de responsabilidade, falhando na capacidade preventiva²³. A polícia conseguia garantir uma maior perceção de presença no terreno devido ao elevado número de meios e à disposição do pessoal no terreno. Contudo, o constante afastamento das comunidades, levou a que a polícia deixasse de conseguir ter um efeito nas causas que levavam à prática do crime.

²³ Sobre esta matéria *cf.* UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (s.d.). *Uniform Crime Reports: 1930-1959*. Michigan: Inter-university Consortium for Political and Social Research.

Não obstante este movimento de profissionalização da polícia, as raízes de um policiamento mais próximo da comunidade surgiram por volta do final da década de 1940 e durante a década de 1950 (GREENE, 2000, p. 308). No decorrer dos primeiros avanços da operacionalização de programas comunitários, JACK GREENE (2007, p. 204) dá conta do surgimento de dois movimentos conhecidos por *police-community relations* (PCR) e *team policing*. Ambos pretendiam representar a mudança do paradigma de atuação policial, sobretudo através de uma maior aproximação da polícia com a comunidade. Também LUÍS FIÃES FERNANDES (2014, p. 177) aponta a implementação das *Crime Prevention Units*, cujo desiderato residia na prevenção da criminalidade junto das comunidades, sendo esta também outra iniciativa no âmbito de uma maior proximidade com os cidadãos.

No que diz respeito ao PCR, este procurava “[...] estreitar as relações com a comunidade, incrementar a comunicação com os cidadãos e envolver a comunidade na prevenção da criminalidade” (FERNANDES, 2014, p. 177). Já a *team policing* ou *neighbourhood team policing*, tal como é qualificada por alguns Autores (SKOGAN, 1995; FERNANDES, 2014) representava a atribuição de uma área geográfica a um conjunto de agentes e equipas especializadas, de acordo com os problemas que se faziam verificar nessa área (MOORE, 1992, p. 133). Na perspetiva de WESLEY SKOGAN (1995, p. 92), a implementação deste conceito, no final da década de sessenta, pretendia restabelecer as relações entre a polícia e as comunidades étnicas devido à sua deterioração após os fenómenos de violência registados.

Ainda assim, estes modelos desapareceram com o evoluir do tempo. Tal como assevera MARK MOORE (1992, p. 133), uma das razões apresentadas para o desaparecimento do modelo do *team policing* reside na relutância apresentada pela polícia em envidar esforços no que concerne a uma maior aproximação com a comunidade. Também GEORGE KELLING e MARK MOORE (1988, p. 13) apontam no mesmo sentido, afirmando que a filosofia do *team policing* não se coadunava com a prática enraizada na polícia.

De uma forma geral, os conceitos supracitados implicavam mudanças organizacionais na polícia (FERNANDES, 2014, p. 177), face ao contexto de profissionalização que havia sido implementado nas décadas de 1920 e 1930. Por estas mudanças terem sido de difícil incorporação nas forças de segurança, os programas implementados sob a égide destes conceitos perderam força e acabaram extintos.

Perante a ineficácia de alguns destes programas, em plena segunda metade do século XX observaram-se diversos movimentos sociais que desencadearam inúmeras desordens civis. As manifestações pelos direitos civis, as manifestações contra a guerra do Vietname, os diversos motins que irrompiam pelas cidades americanas e o crescente

aumento dos índices criminais tornaram-se problemas sérios que a polícia enfrentava e para os quais não tinha solução. Estas conclusões surgiram no âmbito de dois relatórios que à data evidenciaram a necessidade de alteração da organização policial, nomeadamente o *The Challenge of Crime in a Free Society*²⁴ e o *The Kerner Report*²⁵. Estes documentos revelaram-se instrumentos de referência na mudança do paradigma securitário.

Com o irromper dos movimentos de cariz social supramencionados, as mudanças que a reforma do movimento de profissionalização da polícia trouxera e que se tinha revelado num primeiro momento importantes e bem-sucedidas, traduziram-se numa grande ineficácia por parte da polícia. Segundo GEORGE KELLING e MARK MOORE (1988, p. 8) “[...] a polícia tinha falhado em ir ao encontro tanto das suas expectativas como das da população no que dizia respeito à capacidade de controlar o crime ou prevenir o seu aumento”. Para esta diminuição das expectativas contribuiu, também, o afastamento da polícia das comunidades através, não só da implementação dos novos meios tecnológicos como, também, pelo não desempenho de tarefas de cariz social.

No decorrer das décadas de setenta e oitenta, diversos estudos foram realizados nos Estados Unidos da América com o objetivo de testar os efeitos da patrulha por parte das polícias na comunidade, destacando-se o *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*²⁶ e a *Broken Windows Theory*²⁷. Estes dois assentaram nas suposições de que a ação da polícia não produzia um efeito significativo na redução da incidência de crimes, sobretudo devido às estratégias adotadas pelas forças de segurança.

Tendo em conta esta necessidade de reaproximação das comunidades, a missão da polícia deixava de ser somente a repressão criminal, assentando numa “(...) estratégia comunitária que enfatiza o controlo do crime e a sua prevenção como um resultado indireto de, ou uma igual parte, outras atividades” (KELLING e MOORE, 1988, p. 11). Neste seguimento, a mudança que se verificou na polícia na segunda metade do século XX tornou-se essencial na redefinição das suas funções. Como aconteceu noutros países, “o referencial repressivo deu lugar ao referencial preventivo” (CORREIA e DUQUE, 2011a, p. 44) e com esta mudança, a polícia viu-se obrigada a alterar a sua forma de atuação, começando a surgir estratégias como o *problem-oriented policing (POP)*²⁸.

²⁴ Sobre este relatório *cf.* PRESIDENT’S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE (1967). *The Challenge of Crime in a Free Society*. Washington, D.C: United States Government.

²⁵ Sobre este relatório *cf.* THE NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CIVIL DISORDERS (1968). *The Kerner Report*. New Jersey: Princeton University Press.

²⁶ Sobre este estudo *cf.* KELLING, G. *et. al.* (1974). *The Kansas City Preventive Patrol Experiment – A summary report*. Washington: Police Foundation.

²⁷ Do mesmo autor *cf.* KELLING, G. e WILSON, J. (1982). The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows. *in The Atlantic*. Washington, D.C: The Atlantic Monthly Group LLC, pp. 1-10.

²⁸ Em 1979, HERMAN GOLDSTEIN fundou a abordagem do POP no seguimento da falência do modelo de profissionalização da polícia vigente desde a década de vinte do século XX. Assim, definiu três grandes

Atualmente, a redefinição que o conceito de segurança sofreu no final do século XX levou a que subsista um conceito de segurança partilhada por outras entidades públicas e, também, por entidades privadas, a diversos níveis. Dada a materialização das novas ameaças à segurança, as forças de segurança ao serviço do Estado deixaram de ter o *dominus* das atividades de controlo do crime e a respetiva prevenção (CALDER, 2014, p. 469), surgindo a necessidade de arquitetar a segurança juntamente com outros domínios, quer privados, quer públicos.

Após os ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América, desenvolveu-se uma reforma profunda no sistema securitário e, conseqüentemente, no respetivo referencial de segurança. No âmbito das políticas públicas de segurança, o *USA Patriot Act* tornou-se na primeira resposta aos atentados terroristas perpetrados em Nova Iorque e em Washington, apontando uma nova perspetiva de segurança em toda a nação estadunidense. A magnitude e amplitude destes acontecimentos levaram a que os responsáveis políticos encarassem as novas ameaças e o seu modo de materialização de uma forma séria com impactos significativos na ordem social. A criação de fundos ilimitados para atividades contraterroristas, a permissão atribuída para a interceção de todo o tipo de comunicações cujo teor estivesse relacionado com o terrorismo, bem como a proteção reforçada das fronteiras e um maior controlo sobre os imigrantes, foram algumas das medidas mais célebres desta Lei²⁹.

No seguimento dos acontecimentos do 11 de Setembro e dos crescentes índices de criminalidade organizada e ataques terroristas, a segurança começou a ser concebida em processos de parcerias público-privadas. Segundo ALISON WAKEFIELD (2015, p. 919), muito do trabalho dos setores públicos da segurança nos Estados Unidos da América “(...) envolve a cooperação com o setor privado para promover a segurança (...) com particular ênfase na proteção de infraestruturas críticas e espaços públicos com multidões”.

Resumindo, a segurança já conheceu diferentes traços ao longo da história dos Estados Unidos. As mudanças nas funções da polícia servem como uma representação das alterações no referencial da segurança. Desde a inexistência de um referencial até à evolução para um de caráter preventivo, podemos afirmar que atualmente não existe um referencial bem definido. Com as constantes mutações a nível da materialização de certas ameaças como o terrorismo ou a criminalidade organizada, torna-se difícil de perceber um referencial securitário inteiramente preventivo ou reativo.

diretrizes nas quais as forças de segurança deveriam orientar a sua atividade: o diagnóstico dos problemas de forma detalhada e específica, a reunião de informação acerca do problema identificado e a exploração de alternativas de resolução do problema. Sobre esta temática *vide* GOLDSTEIN, H. (1979). *Improving Policing: A Problem-Oriented Approach*. in *Crime and Delinquency*. (Vol. n.º 25). California: Sage Publications.

²⁹ Sobre esta matéria *vide* USA PATRIOT ACT (2001).

I. 4. O MODELO DE ORGANIZAÇÃO POLICIAL NORTE-AMERICANO

O modelo de organização política e administrativa dos Estados Unidos da América é marcado por uma forte descentralização administrativa. Esta característica é também evidente quando nos reportamos à organização do sistema policial norte-americano. De facto, podemos apontar a existência de forças de segurança policiais em quatro níveis: ao nível federal, ao nível estatal, ao nível local e ao nível tribal.

Associado à descentralização administrativa, surgem múltiplas jurisdições fruto dessa fragmentação. No caso das forças de segurança, acabamos por constatar que, devido à multiplicidade de territórios com prerrogativas para exercer a sua autoridade, surge também um corpo de polícia associado a cada território.

Nos Estados Unidos da América existe um conceito utilizado para caracterizar as respetivas forças de segurança, dada a sua abrangência e respetivas funções nos mais variados níveis executivos. Segundo JAMES CONSER *et. al.* (2013, p. 3) o conceito de *law enforcement* diz respeito a todas as agências federais, estatais e locais³⁰, sendo a sua principal missão “(...) fazer cumprir as leis quer criminais quer administrativas relativas à saúde, segurança e bem-estar das pessoas”.

Todas as polícias com jurisdição federal são parte integrante do ramo executivo do governo federal norte-americano (COLE *et. al.*, 2013, p. 191), estando organizadas em departamentos consoante a missão que desempenham. Dada a enorme diversidade de departamentos federais, o nosso foco centrar-se-á nos departamentos cujas funções decorrem da evolução do referencial securitário analisado anteriormente. Deste modo, surgem dois importantes ramos das *law enforcement* federais: o *U.S Department of Homeland Security* (DHS)³¹ e o *U.S Department of Justice* (DOJ)³².

O DHS foi criado a 25 de novembro de 2002, tendo como grande fator impulsionador os ataques do 11 de setembro de 2001. Devido às dimensões de tais ataques, foi criado um departamento que

[...] combinou vinte e duas agências federais e mais de cento e oitenta mil funcionários num único departamento que monitoriza as

³⁰ Nos Estados Unidos da América, a multiplicidade de corpos de polícia verifica-se ao nível federal, estatal, local e ainda tribal. De acordo com o último recenseamento oficial realizado, em 2008, contabilizavam 17.985 polícias em território norte-americano, sendo que existem 12.501 polícias locais, 3.063 departamentos de *sheriffs*, 50 polícias estatais, 1.733 polícias com jurisdições especiais, sendo que se enquadram nesta categoria as polícias tribais e polícias com responsabilidades específicas e ainda 638 polícias que são sobretudo os *county constables* no estado do Texas. Para uma melhor perceção do panorama policial norte-americano *vide* REAVES, B. (2011). *Census of State and Local Law Enforcement Agencies, 2008*. Washington, D.C: Bureau of Justice Statistics.

³¹ *Cfr.* UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (2017).

³² *Cfr.* UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (2017).

leis de imigração, fronteiras e segurança dos transportes, a preparação e resposta a situações de emergência e as questões de ciência e tecnologia no que diz respeito à segurança nacional.
(GRACK, 2007, p. 68).

Dada à ingerência que estes ataques criaram na soberania do Estado, a criação deste departamento veio juntar todas as agências responsáveis pela segurança nacional de modo a melhorar a sua eficiência (GRACK, 2007, p. 68). A amplitude dos atentados e as respetivas repercussões levaram o governo federal a centralizar todas as agências com competências fulcrais para evitar que eventos semelhantes voltassem a ocorrer. Com a publicação do *Homeland Security Act*³³, a missão primária do DHS residia na prevenção, na redução de vulnerabilidades e na minimização de danos e aumento da capacidade de resposta a ataques terroristas que pudessem ocorrer em solo americano, não obstante consagrar outras funções não relacionadas com o terrorismo³⁴.

Atualmente, este departamento congrega sete grandes agências relacionadas com as suas competências, nomeadamente o *U.S Customs and Border Protection*³⁵, o *U.S Citizenship and Immigration Services*³⁶, o *U.S Coast Guard*³⁷, a *Federal Emergency Management Agency (FEMA)*³⁸, o *U.S Immigration and Customs Enforcement*³⁹, o *U.S Secret Services*⁴⁰ e a *Transportation Security Administration (TSA)*⁴¹.

³³ Cfr. HOMELAND SECURITY ACT (2002).

³⁴ Vide secção 101.^a, título I da HOMELAND SECURITY ACT (2002).

³⁵ A *U.S Customs and Border Protection* tem como principais funções assegurar a segurança de todas as trocas comerciais e alfandegárias bem como prevenir a entrada de pessoas ilegais e que desempenhem atividades criminosas e bens considerados ilegais nos Estados Unidos da América. Para uma análise com maior detalhe cfr. secção n.º 802 da TRADE FACILITATION AND TRADE ENFORCEMENT ACT (2015).

³⁶ A *U.S Citizenship and Immigration Services* é responsável pelos assuntos relativos à atribuição dos estatutos de cidadania, vistos, asilo e refugiados a imigrantes. Sobre as funções da *U.S Citizenship and Immigration Services* cfr. secção 451.^a da HOMELAND SECURITY ACT (2002).

³⁷ A *U.S Coast Guard* tem atribuídas funções no âmbito da segurança dos portos, das vias marítimas e da costa marítima, bem como desempenha funções ao nível da interdição de entrada de droga e de imigrantes pela via marítima em território norte-americano. Acerca das atribuições da *U.S. Coast Guard* cfr. § 2, capítulo 1.^o, parte I, título 14 do UNITED STATES CODE (2017).

³⁸ A FEMA desempenha funções ao nível das respostas de emergência em casos de ataques terroristas, grandes desastres ou outro tipo de emergências. Para uma melhor compreensão cfr. secção 501.^a da HOMELAND SECURITY ACT (2002).

³⁹ Apesar de na *Homeland Security Act of 2002* não se tornar explícito a criação da *U.S Immigration and Customs Enforcement*, esta surgiu do desmembramento da *Immigration and Naturalization Service*. As principais funções desta agência criada em 2003 referem-se à execução das Leis relativas à imigração. Neste sentido cfr. secção 441.^a da HOMELAND SECURITY ACT (2002).

⁴⁰ A *U.S Secret Services* desempenha funções de proteção às mais altas figuras de estado dos Estados Unidos da América bem como de outros estados estrangeiros que visitem o país norte-americano. Desempenham ainda funções na deteção e detenção de práticas criminais relacionadas com fraudes quer de identificação quer contra alguma instituição financeira. Sobre este assunto, cfr. § 3056, capítulo 203.^o, parte II, título 18 do UNITED STATES CODE (2017).

⁴¹ A TSA tem como função primordial a segurança de todos os meios de transporte. Porém, é feito um especial ênfase na segurança da aviação civil. É também responsável pelas avaliações dos graus de ameaça relacionados com os meios de transporte bem como por assegurar todas as medidas necessárias com o incremento de segurança nos meios de transporte. Neste âmbito cfr. § 114, capítulo 1.^o, subtítulo I, título 49 do UNITED STATES CODE (2017).

Como podemos observar pela composição das principais agências deste departamento, o principal objetivo com a sua criação consistia em assegurar um incremento da segurança nos principais pontos de entrada do país, um maior controlo de quem entrava e o que entrava e também a implementação de uma unidade capaz de dar uma resposta pronta e eficaz em casos de emergência.

Inserido no mesmo ramo do governo federal, encontra-se o DOJ⁴², criado formalmente em 1870 com a publicação do *Department of Justice Act of 1870*⁴³. Porém, anteriormente, já existia a figura do *United States Attorney General*, cuja responsabilidade centrava-se na organização e condução dos processos em todo o território norte-americano⁴⁴. Atualmente, a figura do *Attorney General* é responsável não só por representar os Estados Unidos em todos os assuntos legais, como também supervisiona e dirige todas as agências dentro do departamento. Para todos os efeitos, nesta última competência o *Attorney General* delega a direção das várias agências nos respetivos diretores⁴⁵.

A criação do DOJ deveu-se ao final da guerra civil norte-americana⁴⁶, tendo se verificado um acumular de processos que envolviam a nação estadunidense e que exigiu que se criassem mais figuras idênticas, mas com áreas de jurisdição mais restritas, nomeadamente dentro dos limites territoriais de cada estado. Neste sentido, surgiram os *United States Attorney* nos vários estados norte-americanos. Com a criação destas figuras todos os estados seriam representados pelo respetivo *Attorney* nas ações judiciais que assim o requeressem. Note-se que mesmo com o surgimento destas figuras, todas as ações relativas aos procedimentos desenvolvidos criminalmente eram e são supervisionadas pela figura do *United States Attorney General*⁴⁷.

No que concerne às forças de segurança federais do DOJ, fazem parte as agências de *law enforcement* responsáveis pela investigação de ilícitos criminais específicos e também pela segurança de infraestruturas críticas, como os tribunais federais e os tribunais estatais. As principais forças policiais que compõem este departamento são o *Federal Bureau of Investigation* (FBI)⁴⁸, a *Drug Enforcement*

⁴² Cfr. UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (2017).

⁴³ Vide DEPARTMENT OF JUSTICE ACT (1870).

⁴⁴ Cfr. UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (2017).

⁴⁵ Cfr. § 509, capítulo 31.º, parte II, título 28 do UNITED STATES CODE (2017).

⁴⁶ A guerra civil norte-americana, também conhecida como Guerra da Secessão (Norte *versus* Sul) teve o seu início a 12 de abril de 1861 e término a 2 de junho de 1865.

⁴⁷ Vide secção 16.ª do DEPARTMENT OF JUSTICE ACT (1870).

⁴⁸ O FBI tem como principal função a investigação de todos os crimes que violem as Leis dos Estados Unidos da América e cujos crimes o país norte-americano seja parte interessada ou possa vir a ser. Sobre a missão do FBI cfr. § 0.85, subparte P, parte 0, capítulo 1.º, título 28 do CODE OF FEDERAL REGULATIONS (2017).

Administration (DEA)⁴⁹, o *U.S Marshalls Service*⁵⁰, o *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives* (BATFE)⁵¹ e a *Criminal Division*⁵².

Perante o diversificado modelo de organização policial norte-americano, e após a análise aos dois departamentos federais que atualmente desempenham uma função mais ativa na segurança interna do país estadunidense, impõe-se que examinemos também as forças de segurança estatais, locais e tribais.

Desde logo, importa realçar que nos Estados Unidos da América as polícias estatais surgiram após a criação das polícias municipais. Tal como verificámos, no primeiro século de história do país, a segurança sempre fora concebida sobretudo a um nível local. Porém, o forte crescimento de algumas das cidades mais industrializadas no início do século XX e a necessidade de uma força de segurança que tivesse capacidade de cobrir toda a área de responsabilidade de um estado são duas das razões que estão por detrás da criação das polícias estatais (O'ROURKE, 2005, p. 439).

Apesar do marco do nascimento da maioria destas forças de segurança ser o início do século XX, foi em 1865 que se deu a criação da primeira polícia estatal em Massachusetts. Posteriormente a esta data, somente em 1905 surgiu no estado de Pennsylvania a primeira polícia estatal em todo o país, sendo que até 1941 todos os estados norte-americanos já dispunham de uma polícia estatal (SMITH e FALCONE, 2007, pp. 1196-1197). Por sua vez, a criação das polícias estatais veio permitir não só aos governadores de cada estado ter uma força de segurança responsável por assegurar o cumprimento das Leis estatais, mas também permitiu ter uma polícia que cobrisse todos os territórios do estado que não tivessem uma polícia local (HESS, 2009, p. 22).

Atualmente podemos enquadrar as polícias estatais em três grandes grupos: as *state polices*⁵³, as *highway patrols*⁵⁴ e as *state regulatory enforcement agencies*⁵⁵, sendo

⁴⁹ A DEA desempenha funções ao nível do estabelecimento de programas a nível federal para a execução das Leis contra as drogas, bem como coopera com os níveis estatais e locais para a execução das suas Leis. Sobre esta matéria *cf.* § 0.101, subparte R, parte 0, capítulo 1.º, título 28 do CODE OF FEDERAL REGULATIONS (2017).

⁵⁰ O *U.S Marshalls Service* tem estatuído como principais funções o cumprimento de mandados de detenção federais, a proteção de testemunhas e respetivas famílias e a manutenção da ordem em tribunais federais bem como a proteção de funcionários judiciais sempre que necessário. Para um maior detalhe das funções *cf.* § 0.111, subparte T, parte 0, capítulo 1.º, título 28 do CODE OF FEDERAL REGULATIONS (2017).

⁵¹ O BATFE tem como principais responsabilidades a investigação de todos os crimes relacionados o álcool, o tabaco, as armas e os explosivos bem como o fogo posto. É ainda responsável por todo licenciamento de explosivos e armas do país. Sobre as responsabilidades do BATFE *cf.* § 0.131, subparte W, parte 0, capítulo 1.º, título 28 do CODE OF FEDERAL REGULATIONS (2017).

⁵² A *Criminal Division* apresenta como atribuições a investigação de todos os crimes federais que não estejam cometidos a outras forças de segurança. É ainda responsável pela coordenação de todas as atividades contra a criminalidade organizada. Sobre este assunto *cf.* § 0.55, subparte K, parte 0, capítulo 1.º, título 28 do CODE OF FEDERAL REGULATIONS (2017).

⁵³ As *state polices*, de uma forma geral, assumem funções de assegurar o cumprimento das Leis estatais, sendo que para tal as suas funções são desempenhadas tanto por iniciativa própria bem como por auxílio às demais forças locais de cada estado. Sobre esta matéria *vide* SMITH, B. e FALCONE, D. (2007). *State Law Enforcement*. in GREENE, J. (3.ª ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, p. 1195.

que poderão existir em determinados estados departamentos que se dedicam exclusivamente à investigação criminal e que são autónomos destas forças de segurança⁵⁶.

No que diz respeito às forças de segurança locais, importa realçar as duas principais polícias locais que atuam nas respetivas subdivisões territoriais dos Estados Unidos da América. Tratam-se dos *county sheriffs*⁵⁷ e das polícias municipais⁵⁸. No que concerne à sua história destes dois corpos de polícia, ambos remontam às origens das primeiras formas de organização da polícia no país. À semelhança das polícias estatais, estas forças de segurança existem em grande número, pelo que não se encontra definido um modelo de organização único e transversal a todas estas polícias (HESS, 2009, p. 22).

Tanto os *county sheriffs* como as polícias municipais apresentam não só modos diferentes de organização, mas também de nomeação para os seus cargos dirigentes. Enquanto os *sheriffs* são eleitos pela população do condado que é da sua responsabilidade, o chefe da polícia municipal é nomeado pelo Presidente da Câmara que detém o poder de direção sobre a polícia (WEISHEIT *et. al.*, 2007, p. 1144).

No que concerne às atribuições de cada força de segurança, estas têm sob sua responsabilidade áreas com um carácter mais rural ou mais urbano. Neste sentido, RALPH WEISHEIT, DAVID FALCONE e EDWARD WELLS (2007, p. 1144) afirmam que, tanto os *sheriffs* como as polícias municipais que detenham sob sua responsabilidade áreas rurais, desempenham outras funções, *v.g.* ajudar na decoração das ruas nos tempos festivos ou controlar os químicos dos reservatórios de águas. Estas funções excedem o

⁵⁴ As *highway patrols* apresentam como principal função o controlo e o garante do cumprimento das regras de circulação automóvel nas principais vias de circulação de um Estado, tais como as autoestradas. Porém, cada vez mais estas polícias tendem a expandir as suas atribuições para a área de investigação criminal não só relacionado com crimes rodoviários, mas também com outros crimes. Tal facto deve-se aos estados norte-americanos que apenas possuem estas como principais polícias estatais. Sobre este tema *vide* SMITH, B. e FALCONE, D. (2007). State Law Enforcement. *in* GREENE, J. (3.^a ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, p. 1197.

⁵⁵ As *state regulatory enforcement agencies* dedicam-se a matérias como a fiscalização da venda de álcool, tabaco, gasolina, a proteção de infraestruturas críticas estatais e também a conservação e proteção de espaços naturais estatais. Sobre esta matéria *vide* SMITH, B. e FALCONE, D. (2007). State Law Enforcement. *in* GREENE, J. (3.^a ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, p. 1195.

⁵⁶ No que diz respeito às agências estatais de competência de investigação criminal, estas podem fazer parte das *state polices* ou das *highway patrols*, bem como podem surgir de forma autónoma destes dois departamentos. Sobre este assunto *vide* SMITH, B. e FALCONE, D. (2007). State Law Enforcement. *in* GREENE, J. (3.^a ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, p. 1196.

⁵⁷ Os *county sheriffs* desempenham um papel complexo e vital “[...] providenciando a segurança nos tribunais, a execução de mandados criminais e entrega de notificações cíveis, gerindo o estabelecimento prisional do *county*, desempenhando funções de *law enforcement* de carácter reativo e preventivo e outras funções de carácter não policial”. Sobre esta temática *vide* FALCONE, D. e WELLS, E. (2007) *Sheriffs*. *in* GREENE, J. (3.^a ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, pp. 1174-1175.

⁵⁸ As polícias municipais nos Estados Unidos da América estão sob tutela do Presidente de cada câmara municipal e desempenham funções de *law enforcement* em todo o seu espetro, mais concretamente são responsáveis dentro de cada município pela manutenção da ordem pública e pela prevenção e deteção de práticas criminais, bem como da investigação dos mesmos. Neste âmbito *vide* DIAMOND, D. (2005) *Municipal Policing*. *in* ROSEN, M. e SULLIVAN, L. (1.^a ed.). *Encyclopedia of Law Enforcement*. California: Sage Publications, p. 295.

âmbito de *law enforcement*, sendo que noutros locais do país são desempenhados por outras entidades cuja missão em nada se relaciona com a missão da polícia.

Após a análise às polícias federais, estatais e locais, surge ainda um quarto nível: as *tribal law enforcement polices*. Estas polícias têm como área de responsabilidade as regiões reservadas aos índios nativo-americanos pelo governo federal norte-americano. Não obstante estas regiões apresentarem diversas Leis e exercerem poderes governamentais, não surgem dissociadas do poder federal norte-americano (WAKELING *et. al.*, 2001, p. 5). Por conseguinte, também estas divisões territoriais expõem a sua força de segurança que, apesar de se configurar como um corpo de polícia, desempenha funções somente dentro da jurisdição dos territórios tribais. Porém, o desempenho de certas funções, como a de investigação de crimes que sejam cometidos dentro destes territórios por indivíduos que não são índios nativo-americanos, não é da responsabilidade destas forças de segurança, retirando autonomia a estas polícias dentro dos seus territórios (BRACEY, 2005, p. 468).

O sistema policial norte-americano afirma-se bastante diversificado, sendo estruturado em diferentes níveis e com múltiplas forças de segurança, quer ao nível federal e estatal, mas também local, originando que diversas polícias desempenhem a mesma função num determinado território tendo tal facto como resultado uma duplicação de esforços e competências (HESS, 2009, p. 24).

Em conclusão, é de realçar que esta estrutura do sistema policial norte-americano implica que se possua uma eficaz coordenação entre os diferentes níveis, nomeadamente aquando da execução de políticas públicas. Sendo o processo de definição de políticas públicas dotado de uma descentralização administrativa, torna-se necessário que as forças de segurança ao nível federal, estatal, local e tribal operem de acordo com uma eficiente sinergia.

CAPÍTULO II

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

II. 1. O CONTEXTO SECURITÁRIO DA DÉCADA DE SESSENTA

A profissionalização da polícia no início do século XX e a adoção das novas tecnologias como técnicas de um controlo mais efetivo do crime (DUKES e KRATCOSKI, 1995, p. 8) foram indicadores da mudança na sua forma de atuação tendo criado na população expectativas de redução nos índices criminais. Contudo, devido à magnitude dos fenómenos de violência registados, a década de sessenta trouxe diversas interrogações sobre a polícia.

O agravamento de problemas de índole social nos anos sessenta representou, para a nação norte-americana, um desafio para o qual a polícia não conseguia dar resposta. De acordo com LAWRENCE FRIEDMAN (1993), são identificáveis dois grandes tipos de problemas associados à violência em sociedade: desde logo os motins nas grandes cidades, sobretudo devido a questões raciais e à guerra no Vietname; mas também os índices criminais que aumentavam, verificando-se uma violência recorrente associada ao crime⁵⁹.

No que concerne ao fenómeno criminal, o número de crimes registados nos Estados Unidos da América conheceu um novo pico durante a década de sessenta. No decorrer destes anos, a evolução da criminalidade registada acentuou-se, sendo que no final da década o número total de crimes registados tinha ultrapassado o dobro do número de crimes registados no ano de 1960⁶⁰. De acordo com BARRY LATZER (2016, p. 120), “a grande vaga de crimes revelou-se especialmente devastadora nas grandes áreas metropolitanas do país, nas quais o medo do crime afetou a vida das pessoas e do meio urbano”.

⁵⁹ De acordo com a *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*, os crimes que eram cometidos com recurso à violência física eram aqueles que constituíam as principais preocupações da população. A este propósito *vide* PRESIDENT'S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE (1967), p. 50.

⁶⁰ O número de crimes registados no início da década de 1960 cifrava-se nos 3 840 164 de crimes, sendo que correspondia a 288 460 crimes violentos e 3 095 700 crimes contra a propriedade. No final da década de sessenta, o número de total de crimes ascendeu aos 7 410 870, registando-se 661 870 crimes violentos e 6 749 000 crimes contra a propriedade. Para uma melhor perceção do registo criminal da época em análise *cfr.* UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (2018).

Ao mesmo tempo que se verificava um aumento significativo nos índices criminais, surgiam as primeiras manifestações e protestos sobre os direitos civis e a discriminação racial. Tal como é retratado por JOYCELYN POLLOCK (2012), a ação da polícia nestas concentrações consistia no uso de meios cinotécnicos, canhões de água e bastões elétricos sobre protestos e manifestações pacíficas. Estas formas de atuação levaram a que se proporcionasse um grande desfasamento entre a polícia e a comunidade (STEVERSON, 2008), sendo que a perceção que a população tinha da polícia levou à criação de diversos motins e manifestações violentas em diversas cidades dos Estados Unidos da América.

Perante a escalada do conflito que pendia sobre a sociedade, o Presidente LYNDON B. JOHNSON reconheceu a magnitude do problema criminal, atribuindo-lhe uma dimensão nacional e não uma questão meramente local. Esta intervenção de JOHNSON constituiu o primeiro passo dado para a organização de uma intervenção federal, cujo principal objetivo consistia na assistência às estruturas estatais e locais, de forma a estas lidarem com os seus principais problemas⁶¹.

Neste seguimento, teve lugar a criação de uma primeira estrutura ao nível federal com o intuito de auxiliar os estados a dar uma resposta cabal ao fenómeno criminal. Assim, em 1965, surgiu o *Law Enforcement Assistance Act*. O principal objetivo desta primeira intervenção federal residia na atribuição de fundos no sentido de realizar melhorias ao nível do efetivo das forças de segurança estatais e locais, bem como auxiliar na adoção de programas cujo foco fosse a prevenção criminal⁶².

De acordo com MICHAEL PALMIOTTO (1997, p. 24), a administração destes fundos foi realizada pelo *Office of Law Enforcement Assistance* (OLEA). Entre os anos de 1965-1968, o OLEA financiou cerca de 300 projetos cujo foco residia nos programas de maior proximidade entre a polícia e a comunidade, no estabelecimento de padrões e práticas da polícia bem como no respetivo treino (ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, 1970, p. 7).

A par da criação do OLEA, houve lugar à criação de várias comissões com o intuito de estudar e construir uma análise compreensiva acerca dos problemas securitários internos que ameaçavam destruir a nação. Durante a presidência de LYNDON B. JOHNSON e de RICHARD NIXON surgiram diversas comissões presidenciais que refletiram sobre o crime e sobre as desordens civis, emitindo as suas considerações.

⁶¹ Numa mensagem endereçada ao Congresso norte-americano, o Presidente dos Estados Unidos da América, LYNDON B. JOHNSON, refletiu acerca do problema criminal que o país atravessava. Sobre esta temática vide JOHNSON, L. (1965). *Special Message to the Congress on Law Enforcement and Administration of Justice*. Washington, D.C: White House.

⁶² Sobre os objetivos desta primeira intervenção federal cfr. secção 2 do LAW ENFORCEMENT ASSISTANCE ACT (1965).

Em 1967 foi criada a *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice* (CLEAJ), sendo que, no mesmo ano, foi responsável por elaborar um relatório intitulado *The Challenge of Crime in a Free Society*⁶³. De acordo com os dados deste relatório da CLEAJ (1967, p. 1), “há demasiado crime na América, mais do que alguma vez foi reportado, bem mais do que alguma vez foi resolvido e em demasia para a saúde da Nação”. Assim, a principal preocupação dizia respeito aos registos criminais da época e tinha como objetivo compreender o que estava por detrás da evolução abrupta dos índices criminais. A CLEAJ alertou ainda para a necessidade de tomar medidas preventivas no que diz respeito ao crime registado durante a década de sessenta, afirmando que as melhorias que surgissem ao nível das forças de segurança e do sistema criminal só teriam os efeitos desejados caso a sociedade encetasse uma ação concertada na procura da redução do crime (PRESIDENT'S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE, 1967).

A par da criação da CLEAJ, foi criada a *National Advisory Commission on Civil Disorders* (NACCD), mais conhecida por *Kerner Commission*. O principal objetivo da NACCD residia na análise das desordens civis que durante a década de sessenta haviam assolado todo o país. Embora durante o ano de 1967 se tenha assistido ao irromper de inúmeras desordens civis, este fenómeno registou uma evolução crescente durante toda a década de sessenta⁶⁴ (THE NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CIVIL DISORDERS, 1968, p. 37), tendo surgido a necessidade de elaborar um relatório acerca das desordens consumadas, intitulado de *The Kerner Report*.

De acordo com a NACCD, é de realçar que não se constatou uma tentativa de subverter a ordem social norte-americana. As desordens que se desenrolaram demonstraram uma “[...] relação complexa entre uma série de incidentes e as queixas subjacentes por parte da comunidade. Por exemplo, queixas acerca de alegadas práticas policiais abusivas, desemprego, emprego precário, condições de habitação e outras condições relativas a vida no gueto” (THE NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CIVIL DISORDERS, 1968, p. 108).

Outra das comissões criadas nos finais da década de 1960 foi a *National Commission on the Causes and Prevention of Violence* (NCCPV). No relatório produzido no ano de 1969, a NCCPV afirmou que a década de sessenta tinha sido a mais violenta das últimas décadas e figurava entre as mais violentas da história do país. Face aos altos índices criminais e aos violentos confrontos que se registavam por todo o país, a NCCPV

⁶³ O relatório elaborado pela CLEAJ pode ser consultado no *National Criminal Justice Reference Service*. Sobre este tema vide PRESIDENT'S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE (1967). *The Challenge of Crime in a Free Society*. Washington, D.C: United States Government.

⁶⁴ Para uma perceção das inúmeras desordens civis registadas nos Estados Unidos da América na década de 1960 vide Anexo III.

foi perentória em afirmar que o investimento em políticas de prevenção criminal se revelava urgente e prioritário (NATIONAL COMMISSION ON THE CAUSES AND PREVENTION OF VIOLENCE, 1969).

Em 1971, foi criada a *National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals* (NACCJSG). O principal objetivo desta comissão residia numa análise mais profunda aos problemas que assolavam a sociedade norte-americana. Em 1973, a NACCJSG emitiu seis grandes relatórios que versavam sobre estratégias nacionais de redução do crime, o sistema criminal norte-americano, a polícia, os tribunais, as prisões e sobre o conceito de *community crime prevention* (CCP). No relatório relativo às estratégias para a redução do fenómeno criminal, a NACCJSG estabeleceu como principais prioridades a prevenção da delinquência juvenil, uma melhor distribuição de serviços sociais e uma participação mais ativa dos cidadãos na redução dos índices criminais (NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CRIMINAL JUSTICE STANDARDS AND GOALS, 1973a, p. 23).

Em suma, a criação destas comissões teve o intuito de construir uma análise profunda aos fenómenos de violência que marcaram a década de sessenta para que, posteriormente e de forma sustentada, pudessem ser concebidas políticas com um redireccionamento da ação governativa. A prevenção criminal e o panorama comunitário surgiram integrados num novo referencial securitário, afirmando e acolhendo posições de relevo nas novas políticas públicas de segurança.

II. 2. DA ALIENAÇÃO DAS POLÍCIAS AO NASCIMENTO DE UM NOVO PANORAMA

Na sequência dos acontecimentos que marcaram a época de sessenta, os principais problemas securitários identificados e apontados à polícia residiam numa perceção errónea dos cidadãos perante a atuação policial. O foco encontrava-se na ineficácia da polícia em lidar com os altos índices criminais (PRESIDENT'S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE, 1967, p. 68) e nas atuações desconformes das forças de segurança, sobretudo quando estas eram direcionadas para indivíduos de diferentes raças e etnias (THE NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CIVIL DISORDERS, 1968). A convicção criada por estas comunidades era de que a polícia apresentava uma atuação discriminatória.

Neste âmbito, a CLEAJ (1967, p. 100) afirmou que as diferentes forças de segurança não eram capazes de desempenhar, de forma eficaz, as funções de prevenção criminal e de preservação da segurança pública sem que as respetivas populações tivessem uma participação mais ativa nas questões relativas à segurança.

Por sua vez a NACCD (1968, p. 302) trouxe à colação a importância do trabalho conjunto entre a polícia e a sociedade no sentido de trabalhar todos os problemas que fossem potenciadores de toda a tensão que se fez constatar durante a década de sessenta.

Tal como nos refere JAMES WILSON (2013, p. 4), perante o panorama da sociedade norte-americana mergulhada numa onda de crime e de desordem civil, as principais fontes de descontentamento centraram as suas atenções no poder político e na ineficácia das suas opções, bem como na ineficácia da polícia em dar resposta aos fenómenos de violência registados. Neste seguimento, MICHAEL PALMIOTTO (1997, p. 23) assevera que a polícia era caracterizada como sendo ineficaz perante as desordens que se desencadeavam e, através das suas atuações, como potenciadora dos muitos dos fenómenos de violência que ocorriam nos Estados Unidos da América.

Perante a perceção de ineficácia por parte da população e pelas atuações discriminatórias, sobretudo no que diz respeito às diferentes raças e etnias que constituíam a massa populacional das grandes zonas urbanas, as forças de segurança encontravam-se desconectadas das funções de maior proximidade com as comunidades. Na opinião de LARRY GAINES e VICTOR KAPPELER (2009, p. 70), a época de sessenta nos Estados Unidos da América constituiu um dos maiores desafios para a polícia, nomeadamente no que diz respeito à sua legitimidade perante as comunidades.

Dada a fraca ligação entre a polícia e as comunidades, sobretudo devido ao excesso de brutalidade policial que havia marcado de forma bastante significativa os acontecimentos da década de sessenta, surgiu a necessidade de se fundarem novas políticas de segurança com base nas estratégias de um policiamento mais próximo da comunidade e nas inovadoras filosofias de prevenção criminal. Nos finais da década de sessenta e início da década de setenta, conceitos como o CCP e o *community policing* adquiriram uma maior relevância em relação aos programas que haviam sido lançados em décadas anteriores.

O conceito de CCP surgiu com o intuito de dar resposta a um dos fenómenos que dominava as grandes cidades norte-americanas. A rápida deterioração das grandes zonas urbanas durante a década de sessenta foi um ponto partilhado pelas principais comissões presidenciais analisadas anteriormente. Neste sentido, a NACCJSG reconheceu a dimensão local deste problema com a necessidade de intervenção a todos os níveis políticos da nação norte-americana (NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CRIMINAL JUSTICE STANDARDS AND GOALS, 1973b, p. 33).

Perante a carência de envolver a comunidade de forma mais ativa nos processos de prevenção criminal, o conceito de CCP pretende envolver uma comunidade e os respetivos residentes a colaborarem com as entidades locais na identificação de

problemas relacionados com crime, delinquência ou desordens e na resolução dos mesmos (AMBROŽ *et. al.*, 2017, p. 224).

Neste sentido, STEPHEN SCHNEIDER (2015, pp. 241-242) afirma que o conceito de CCP congrega dois grandes modelos de prevenção criminal. Em primeiro lugar, surge o modelo de defesa da comunidade que pressupõe a adoção de estratégias por parte dos cidadãos de uma comunidade na redução das oportunidades para o cometimento de crimes. O Autor realça que este modelo pretende reforçar os mecanismos de um controlo social informal por parte das comunidades, chamando os cidadãos a participar ativamente em práticas de prevenção de ilícitos criminais. Em segundo lugar, são também abordadas as estratégias de prevenção criminal através de modelos de desenvolvimento social que promovem alterações nos meios socioeconómicos das comunidades, através do diagnóstico das causas dos problemas que se pretende prevenir. No que diz respeito a este modelo MATJAŽ AMBROŽ, GORAZD MEŠKO e BENJAMIN FLANDER (2017) realçam seis áreas de intervenção no âmbito de políticas sociais nas quais “[...] uma gestão cuidada das principais estruturas e instituições pode ajudar a prevenir o comportamento criminal: meio urbano, saúde, família, educação, população juvenil e política de emprego”.

Analisando estes pressupostos, o foco do CCP reside numa colaboração mais ativa das comunidades no diagnóstico dos problemas que se pretendem resolver. Nesta senda, KAREN BULLOCK e NIGEL FIELDING (2017, p. 87) abordam este conceito de CCP como um conjunto de “[...] programas e intervenções que procuram motivar cidadãos a trabalhar em conjunto, com ou sem entidades governamentais e outras organizações, com vista a desenvolver e implementar soluções de prevenção criminal”. De salientar também a perspetiva de HELMUT KURY (2017) que aponta o facto do desenvolvimento do CCP se tornar mais relevante quando é desenvolvido em comunidades cujos membros se encontram desajustados do meio socioeconómico em que residem.

Por sua vez, a emergência do conceito de *community policing* adveio da percepção que a polícia desempenhava a sua função de uma forma bastante desconectada das comunidades e dos seus cidadãos. Esta alienação da polícia da sociedade foi apontada como uma das causas para a exponenciação dos problemas registados durante a década de sessenta nos Estados Unidos da América.

Desde logo, importa compreender que o conceito do *community policing* pretende, numa primeira instância, representar uma alteração do foco da polícia, indo muito mais além do que o mero combate ao crime (GAINES e KAPPELER, 2009, p. 1). Um dos principais alicerces deste conceito assenta no trabalho conjunto entre as forças de segurança e a comunidade, sobretudo no sentido de dar resposta às preocupações que a comunidade apresenta no que diz respeito ao contexto da segurança.

O *community policing* traduz-se numa alteração ao paradigma organizacional das polícias. Segundo STEVEN LAB (2003, p. 6), para que a polícia possa inteirar-se daquelas que são as prioridades securitárias de uma comunidade, tem que desenvolver medidas para estabelecer ligações com a comunidade. Na opinião de GARY CORDNER (2015, p. 485) a adoção de patrulhas apeadas em detrimento de um constante patrulhamento através de meio automóvel constitui o seio de uma mudança organizacional imperativa, além de ser um dos elementos estruturais deste conceito.

Outra das mudanças organizacionais que surge como necessária para desenvolver ligações com os membros de uma comunidade traduz-se na permanente atribuição de áreas específicas aos elementos policiais, bem como numa certa descentralização dos processos de decisão que são típicos de uma organização hierarquizada (SKOGAN, *et. al.*, 1999, p. 8). Também LUÍS FIÀES FERNANDES (2014, p. 178) defende que um dos requisitos para a implementação deste modelo reside numa “[...] maior autonomia e orientação dos patrulheiros para a resolução de problemas da comunidade”.

No entanto, esta maior aproximação da polícia à comunidade não se verifica apenas num sentido. Para que o conceito de *community policing* esteja apto para ser totalmente operacionalizado, a comunidade tem que se tornar num ator ativo no contexto securitário local, identificando corretamente fenómenos criminais, possíveis focos de desordem e delinquência e, trabalhando em soluções para eliminá-los (SPARROW, 2000). O nível de envolvimento da comunidade, tal como assevera STEVEN LAB (2003, p. 6), incorpora não só os seus residentes, mas também um conjunto alargado de entidades e instituições que desempenham um papel importante no seio da comunidade e que têm responsabilidades na qualidade de vida da mesma.

Tal como referem GEORGE KELLING, MARK MOORE e ROBERT TROJANOWICZ (2000, p. 55), instituições como as igrejas, escolas, grupos organizados de cidadãos dentro das comunidades contribuem para um controlo social informal de comportamentos que se constituam como disruptivos. Porém, torna-se importante que a polícia trabalhe em conjunto com entidades governamentais locais que detêm responsabilidades em muitas das causas que estão na origem dos fenómenos criminais e de desordem (GAINES e KAPPELER, 2009, p. 254).

O foco que o conceito de CCP obteve durante a década de setenta, como conceito base de uma nova abordagem no âmbito da prevenção criminal, serviu de predecessor ao movimento do *community policing* (SKOGAN, 2005, p. 75). O Autor assegura que o conceito de CCP avançou com a ideia de que não incumbia somente à polícia a responsabilidade de lidar com o crime. Já a CLEAJ havia apontado a necessidade de uma ação concertada por parte de toda a sociedade de forma a

conseguir fazer face à complexidade do crime (PRESIDENT'S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE, 1967, p. 1).

As abordagens do CCP e do *community policing* pretenderam constituir-se como uma resposta à alienação das polícias em relação às comunidades, bem como às suas preocupações. Quanto à noção de policiamento comunitário surgiu a necessidade de disseminar a filosofia de uma maior proximidade entre polícia e a comunidade pelos vários corpos de polícia norte-americanos.

As primeiras intervenções federais no final da década de sessenta e início da década de setenta representaram o primeiro passo no sentido de apoiar e financiar vários programas e projetos que recaíram neste novo paradigma comunitário. A inclusão na agenda política do governo federal da magnitude do problema criminal levou ao desenvolvimento de políticas que exprimissem uma nova abordagem no contexto de segurança do país.

II. 3. CONSTITUIÇÃO DA AGENDA POLÍTICA FEDERAL

A necessidade de uma profunda alteração na resolução dos problemas que marcaram a sociedade tornou-se prioritária na década de sessenta. Tal como sugere LISA MILLER (2001), até ao final da década, o governo federal norte-americano havia desempenhado um papel muito pouco notório no contexto securitário dos estados, dado ser uma competência de cada estrutura governamental estatal. Como refere a Autora, os acontecimentos, durante este período, geraram a perceção de incapacidade por parte dos governos locais americanos em lidar com o fenómeno criminal. Por esta razão, acentuou-se a necessidade de assistência do governo federal na resolução deste dilema.

Com base na necessidade evidenciada que apontava no sentido de adoção de políticas cuja prioridade central fosse a prevenção, a intervenção por parte do governo federal assentou numa reforma das políticas de segurança. Segundo LUCIE CERNA (2013), uma reforma política representa mudanças estruturais no setor intervencionado. A Autora defende que a opinião pública vigente sobre a área de intervenção e sobre as capacidades das estruturas governamentais em dar resposta a um problema cujas raízes se encontram identificadas também influencia o processo de reforma política.

A perceção de que o crime e as desordens civis constituíam um problema, cuja magnitude significava uma falta de capacidade em dar resposta por parte das estruturas estatais e locais, evidenciou-se pela colocação desse problema na agenda política. Podemos encarar a origem deste acontecimento nos Estados Unidos da América, com a mensagem do Presidente LYNDON B. JOHNSON ao Congresso norte-americano.

Na perspetiva de JOHN KINGDON (2014, p. 3), o conceito de agenda política representa uma coletânea de assuntos aos quais, tanto os governos como elementos externos aos governos, mas próximos do poder político dedicam especial atenção. O Autor defende ainda que apesar de existir uma miríade de problemas e de assuntos que possam ser alvo de uma intervenção política, o processo do agendamento político vem encurtar essa lista, direcionando o seu foco para determinados assuntos.

Adaptado à realidade federalista norte-americana, THOMAS BIRKLAND (2011, p. 170) afirma que a agenda política não é um instrumento exclusivo de uma só entidade governamental. Desde o estado federal, até às localidades, passando pelos estados, todos apresentam uma lista de assuntos que se constituem como prioridades de ação. A agenda política, em qualquer um dos níveis políticos, é composta por assuntos sobre os quais torna-se prioritário desenvolver medidas imediatas.

A par do processo do agendamento político, importa também perceber de que forma é que determinados assuntos surgem em detrimento de outros. Assim, tendemos a concordar com JOHN KINGDON (2014, p. 90) quando este afirma que os assuntos que incorporam a agenda política devem-se a dois fatores: a análise de indicadores, e através dos *focusing events*.

Os indicadores são o resultado de uma monitorização de um determinado problema que é realizado de forma periódica no tempo e sobre o qual existem dados disponíveis sobre a sua evolução (KINGDON, 2014, p. 91). A par desta monitorização, o Autor refere ainda que o desenvolvimento de estudos ajuda a contribuir para perceber qual a magnitude do problema. No que diz respeito aos *focusing events*, estes caracterizam-se por serem raros, com uma dimensão considerável ou por representarem um perigo no seio da sociedade (BIRKLAND, 2011, p. 180). No entendimento de JOHN KINGDON (2014, p. 94), os *focusing events* não dispõem de dados prévios que permitam assessorar o decisor político na tomada de consciência de estar perante um problema.

No que diz respeito ao agendamento político dos problemas, ao analisar a mensagem de LYNDON B. JOHNSON ao Congresso norte-americano, constatamos que os altos índices criminais são percecionados como um indicador, sendo assim incorporados na agenda política⁶⁵. O recurso a estatísticas relativas ao número de crimes cometidos, bem como aos impactos económicos do crescimento deste fenómeno, demonstra que este não é percecionado como um *focusing event*.

No mesmo âmbito, também as múltiplas desordens civis registadas no país constituíram-se como um problema que foi incorporado na agenda política, apesar da não

⁶⁵ Sobre este assunto *vide* JOHNSON, L. (1965). *Special Message to the Congress on Law Enforcement and Administration of Justice*. Washington, D.C: White House.

menção no discurso de JOHNSON. Este processo de agendamento político verifica-se pela criação da NACCD, a comissão estabelecida para analisar o fenómeno das desordens. Dado que os *focusing events* ocorrem com poucos sinais ou até mesmo nenhuns (BIRKLAND, 2011, p. 180), consideramos as desordens civis como *focusing events*, não só pela dimensão de violência que assumiram, mas também pelo perigo evidente que representavam na sociedade.

Assim, os Estados Unidos da América caracterizam-se por serem um país no qual existem diversos atores no contexto político, estando envolvidos no processo de tomada de decisão política. A par das considerações de MAURICE VILE (2007, p. 257), o país não apresenta um canal único no que diz respeito ao processo de produção de políticas públicas. O Autor refere ainda que, não obstante a multiplicidade de atores políticos poderem causar entraves na produção de políticas, esta pluralidade permite que as estruturas governamentais, estatais e locais possam implementar políticas que o governo federal não prossegue ou simplesmente rejeita.

Por fim, esta primeira intervenção governamental, no final da década de sessenta, resultou do agendamento político por parte do governo federal de problemas que sempre se encontraram incumbidos aos governos estatais e locais para resolver (FEELEY e SARAT, 1980, p. 3). A magnitude dos problemas registados representou uma falta de capacidade por parte dos estados em apresentar uma resposta eficaz, tendo assim como consequência a intervenção federal.

II. 4. A INTERVENÇÃO FEDERAL: A PRIMEIRA RESPOSTA

O impacto dos índices criminais e da violência associada às desordens despoletou uma necessidade no governo federal de intervir na esfera de competência dos níveis políticos inferiores, nomeadamente nos diferentes estados. Em 1968, foi publicado o *Omnibus Crime Control and Safe Streets Act* (OCCSSA), que identificou os fenómenos criminais sobretudo como um problema local, sendo que cabia aos governos estatais e locais lidar com estes problemas⁶⁶.

Deste modo, o OCCSSA criou a *Law Enforcement Assistance Administration* (LEAA), tendo este gabinete substituído o seu predecessor, o OLEA. Os principais desideratos da LEAA residiam em

⁶⁶ Sobre esta matéria *vide* título I da OMNIBUS CRIME CONTROL AND SAFE STREETS ACT (1968).

[...] (1) incentivar os estados e as diversas entidades locais na adoção de planos que incorporassem a avaliação dos problemas de law enforcement; (2) autorizar fundos aos estados e entidades locais de forma a melhorar e fortalecer o sistema de law enforcement; (3) encorajar a pesquisa e desenvolvimento de novos métodos de prevenção criminal bem como de redução de práticas criminais e deteção de criminosos [...]⁶⁷

Tal como aponta DONALD SANTARELLI, um dos administradores da LEAA, a criação desta agência pelo governo federal foi vista não só como uma resposta direta aos problemas evidenciados durante a década de sessenta, mas também em consequência das considerações da CLEAJ no que concerne à necessidade de intervenção do governo federal (UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 1997, p. 4). O OCCSSA não pretendeu representar uma intervenção direta com um escopo nacional. Ao invés, esta política desenvolveu um método de financiamento⁶⁸ dos estados, “[...] no qual o papel do governo nacional era providenciar financiamento e ideias aos governos estatais e locais, que por sua vez iriam utilizar esses recursos para desenvolver programas com o fim de dar resposta aos problemas identificados” (FEELEY e SARAT, 1980, p. 4).

Dado que o grande desiderato da LEAA residia no apoio às estruturas governamentais estatais e locais, o OCCSSA estatuiu a criação das *state planning agencies* (SPA). Tal como assevera PRICE FOSTER (2007, p. 750), a principal função das SPA residia na compilação de planos ao nível estatal acerca das melhorias que eram necessárias para uma melhor eficácia no desempenho da função de *law enforcement*. Já ELLEN DWYER e RONAK SHAH (2012, p. 229) consideram que a fundação destas agências ao nível estatal tinha como principal objetivo permitir aos estados definir as estratégias de controlo do fenómeno criminal mais adequadas às necessidades que se evidenciavam.

As SPA eram constituídas por representantes das agências de *law enforcement* do estado bem como das várias cidades, condados e municípios pertencentes ao estado⁶⁹. A LAW ENFORCEMENT ASSISTANCE ADMINISTRATION (1969, p. 7) ainda acrescentou a estas agências de planeamento estatal as estruturas pertencentes aos

⁶⁷ Sobre os principais objetivos da criação da LEAA *vide* título I do OMNIBUS CRIME CONTROL AND SAFE STREETS ACT (1968).

⁶⁸ Durante o funcionamento da LEAA, o montante de financiamento autorizado ascendeu a um total de cerca de 7,5 biliões de dólares. Neste âmbito *cf.* DIEGELMAN, R. (1982). Federal Financial Assistance for Crime Control: Lessons of the LEAA Experience. *in* NORTHWESTERN UNIVERSITY SCHOOL OF LAW (ed.). *The Journal of Criminal Law & Criminology*. (Vol. n.º 73, n.º 3). USA: Northwestern University School of Law, p. 1001.

⁶⁹ A criação das SPA, bem como a sua constituição está prevista na secção 203, parte B, título I, do OMNIBUS CRIME CONTROL AND SAFE STREETS ACT (1968).

governos estaduais e locais⁷⁰, bem como representantes dos cidadãos e dos interesses da comunidade.

Em 1982, a LEAA⁷¹ foi extinta do panorama governamental federal, tendo sido substituída no ano de 1984 pelo *Office of Justice Programs* (OJP), que se encontra atualmente integrado no DOJ. No entanto, na opinião de LOU MAYO (2005, p. 269) a criação desta agência foi um marco no reconhecimento da importância das estruturas governamentais locais na prevenção do crime e no consequente apoio federal às estruturas estaduais e locais.

No resultado da atividade da LEAA, diversos programas criados ao nível estatal foram considerados exemplares. Neste sentido, JOHN HUDZIK (1984, pp. 186-187) trouxe à colação diversos programas⁷² que haviam obtido sucesso nas respetivas avaliações. Dois dos programas cujos desideratos iam ao encontro de uma intervenção nas comunidades foram o *Community Crime Prevention Program* (CCPP) na cidade de Seattle, no estado de Washington⁷³ e o *Project New Pride* (NP) na cidade de Denver, no estado do Colorado⁷⁴.

Durante a década de setenta, a aposta em políticas de prevenção criminal continuou em crescendo. Um dos fatores que fora identificado pela CLEAJ como potenciador dos grandes índices criminais nos Estados Unidos da América havia sido a delinquência juvenil.

O grande aumento na população que se havia verificado nas décadas posteriores à Segunda Grande Guerra Mundial repercutiu-se, na década em análise, num grande número de jovens na população norte-americana (KELLING e MOORE, 1988, p. 9). Para ilustrar a influência deste indicador, a CLEAJ recorreu aos dados das detenções registadas no ano de 1965, sendo que cerca de 20% das detenções efetuadas nesse ano correspondiam a indivíduos com idades inferiores a 18 anos, tendo por isso afirmado que a população juvenil norte-americana detinha uma quota-parte significativa no problema criminal do país (PRESIDENT'S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE, 1967, p. 55).

Em 1973 a NACCJSG havia definido como prioridade a prevenção da delinquência juvenil face à crescente influência deste indicador no fenómeno criminal

⁷⁰ O OMNIBUS CRIME CONTROL AND SAFE STREETS ACT, de 1968 estatuiu na alínea j), secção 601, parte F, título I, a definição de uma agência pública, afirmando que toma esta definição todo a estrutura do governo estatal ou local, departamento ou agência pertencente aos governos.

⁷¹ Acerca da materialização do OCSSA, e por conseguinte da LEAA, esta foi alvo de críticas no que concerne ao planeamento da intervenção federal. Sobre esta temática *vide* FEELEY, M. e SARAT, A. (1980). *The Policy Dilemma: Federal Crime Policy and the Law Enforcement Assistance Administration, 1968-1978*, pp. 89-90.

⁷² Para uma melhor compreensão dos programas tidos como exemplares bem como das respetivas áreas de intervenção *vide* Anexo IV.

⁷³ Para uma melhor perceção da operacionalização do programa, *vide* Anexo V.

⁷⁴ Para uma melhor perceção da natureza do programa, *vide* anexo VI.

(NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CRIMINAL JUSTICE STANDARDS AND GOALS, 1973a, p. 23). No ano seguinte foi publicado o *Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act* (JJJPA) com o intuito de alterar o paradigma de atuação sobre a delinquência juvenil, investindo na aposta da prevenção da delinquência através de apoios a entidades estatais e locais⁷⁵.

O JJJPA veio introduzir novas estruturas no governo federal norte-americano, nomeadamente no DOJ. Com o objetivo de dar cumprimento aos desideratos principais do JJJPA, foi criado o *Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention* (OJJDP). As principais funções deste gabinete e que assumiam especial relevância na prevenção da delinquência juvenil residiam na implementação de programas federais de prevenção desta temática e na prestação de assistência às estruturas governamentais federais, estatais e locais no planeamento, financiamento, operacionalização e avaliação dos programas implementados⁷⁶.

Desde a implementação do OJJDP, diversos programas têm sido financiados e apoiados pelas estruturas federais criadas pelo JJJPA. Neste sentido, projetos com o propósito de reduzir a prática de ilícitos e de atos violentos por gangues têm reunido bastante consenso no seio dos programas com o intuito de prevenir a delinquência juvenil⁷⁷.

Outra das inovações que o JJJPA introduziu foi a desinstitucionalização dos denominados *status offenders*⁷⁸. Esta prática, bem como a iniciativa de introdução de programas baseados na comunidade para prevenção da delinquência juvenil, tornou-se na bandeira das políticas da justiça juvenil da década de setenta nos Estados Unidos da América (BILCHIK, 1999, p. 4).

Concluindo, tanto a criação da LEEA como do OJJDP tornaram-se em marcos importantes no que diz respeito às abordagens de resolução dos problemas securitários nos Estados Unidos da América. Apesar da extinção da LEEA dos quadros do governo federal, a sua fundação representou uma mudança nas abordagens de resolução da

⁷⁵ O apoio a entidades estatais e locais abrange o financiamento de programas ao nível estatal e local mas também na avaliação de programas federais que já se encontravam a decorrer. O financiamento ainda se destina a estabelecer uma pesquisa centralizada sobre os problemas da delinquência juvenil. Sobre esta temática *vide* secção 102, título I do JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION ACT (1974).

⁷⁶ *Cfr.* secção 204, parte A, título II do JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION ACT (1974).

⁷⁷ Note-se que surgem vários programas fundados pelo OJJDP *v.g.* o *Gang Reduction Program* e o *One Vision One Life Program*. Para uma melhor compreensão destes programas *vide* CAHILL, M. e HAYESLIP, D. (2010). *Findings from the Evaluation of OJJDP'S Gang Reduction Program*; WILSON, J., CHERMAK, S. e MCGARRELL, E. (2010). *Community-Based Violence Prevention: an assessment of Pittsburgh's One Vision One Life Program*.

⁷⁸ As *status offenses* são considerados atos de índole não criminal, mas que se incluem no âmbito de uma violação legal devido ao facto de serem praticadas por menores, *v.g.* o consumo de álcool, faltar à escola e violação do recolher obrigatório. Sobre este tema *vide* OFFICE OF JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION (2015). *Literature Review: A Product of the Model Programs Guide*. Washington, D.C: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.

problemática criminal. No que diz respeito ao OJJDP, a continuidade deste gabinete até à atualidade e o contínuo financiamento de programas é demonstrativo da importância da sua criação e do impacto na prevenção da delinquência juvenil.

II. 5. DIFUSÃO DO PANORAMA COMUNITÁRIO

Uma das experiências no seio da polícia norte-americana que atribuiu força à ideia da implementação do *community policing* no país foi a *Safe and Clean Neighbourhoods Program* (SCNP), um programa da cidade de New Jersey implementado em 1973. Uma das principais premissas do programa, que fora implementado em vinte e oito cidades, assentava na melhoria das relações entre a polícia e a comunidade através de adoção das patrulhas apeadas ao invés dos patrulhamentos através dos meios automóveis (POLICE FOUNDATION, 1981, p. 3).

Após a implementação do SCNP, uma avaliação realizada pela POLICE FOUNDATION (1981) veio constatar que, não obstante a não influência das táticas de patrulha apeada na redução dos índices criminais, a percepção de segurança nas ruas bem como a percepção de que existiria menos crime haviam melhorado com esta experiência. Perante estes resultados, o modelo de profissionalização da polícia implementado nas décadas iniciais do século XX começava a ser colocado em causa. Com a mudança do panorama securitário, outros estudos surgiram, tornando-se em marcos importantes na alteração do referencial securitário do país.

Em 1974, GEORGE KELLING, TONY PATE, DUANE DIECKMAN e CHARLES BROWN estudaram a influência das estratégias adotadas pela polícia de Kansas City no que diz respeito à prevenção criminal. O principal objetivo residia em perceber qual o impacto da presença de efetivo policial na diminuição do crime bem como na percepção de segurança da população. O estudo teve como nome *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*.

Os principais resultados desta investigação vieram, a par do SCNP, colocar em causa as estratégias tradicionais da polícia respeitantes à prevenção criminal. Os Autores afirmaram à data que tais estratégias tinham um valor muito pouco significativo na prevenção criminal bem como na percepção de segurança dos cidadãos (KELLING *et. al.*, 1974). Apesar de o estudo não contrapor estes resultados com a influência de uma abordagem mais focada na proximidade com a comunidade, foi reconhecido pelos Autores que tal distanciamento entre a polícia e a comunidade representava uma fragilidade institucional, sendo que iniciativas como o *team policing* e as PCR pretendiam dar resposta a tais fragilidades (KELLING, *et. al.*, 1974).

Já em plena década de oitenta, JAMES WILSON e GEORGE KELLING (1982) apresentaram uma teoria que reconheceu o potencial e a importância das patrulhas apeadas no encurtamento de distâncias entre polícia e comunidade. A teoria das *Broken Windows* baseava-se na metáfora de que uma janela partida numa determinada comunidade deixada ao acaso levará a que num futuro próximo se verifiquem mais janelas partidas.

No seguimento desta premissa, ficou constatado também que, para a população, o policiamento desenvolvido com o recurso a meio automóvel, demonstrava-se ineficaz e transmitia uma ideia de descuido com a perceção do cidadão. Para estes Autores, a importância de um patrulhamento desenvolvido, também, de forma apeada trazia vantagens para os cidadãos visto que permitia a estes que “[...] explicassem às autoridades o que os preocupava” (KELLING e WILSON, 1982).

Os Autores, a propósito do envolvimento de outras entidades no diagnóstico dos problemas que afetavam as perceções de segurança de uma comunidade, atestaram a sua importância nesse processo, mas chegaram à conclusão que esse paradigma não se verificava totalmente operacionalizado em todos os locais. Neste sentido, JAMES WILSON e GEORGE KELLING (1982) reforçaram a importância da estratégia do patrulhamento apeado nesse papel de identificação dos problemas que requeriam uma intervenção imediata, para não evoluírem para outras situações de maior magnitude.

Assim, o paradigma comunitário veio romper com o modelo de profissionalização da polícia que se encontrava bastante enraizado no seio das forças de segurança. Porém, as considerações constantes dos estudos realizados revelaram que tal alteração de referencial encontrou diversas resistências ao longo do tempo. Desde a criação das comissões presidenciais no final da década de sessenta até ao início da década de oitenta, várias conclusões foram retiradas no sentido da necessidade uma alteração urgente não só das estratégias da polícia, mas também no sentido da mudança de políticas no âmbito da prevenção.

II. 6. A FEDERALIZAÇÃO DO MODELO COMUNITÁRIO

A implementação da filosofia do *community policing* no seio das forças de segurança revelou-se um processo de extrema dificuldade. A existência de múltiplas jurisdições, fruto do modelo federalista vigente nos Estados Unidos da América, pressupõe a existência de inúmeras polícias com responsabilidades territoriais e por conseguinte de diferentes abordagens aos problemas diagnosticados.

De acordo com MICHAEL BERLIN (2013, p. 56), após as experiências espartilhadas pelo país, a introdução do *community policing* constatou-se, de forma mais consistente pelas diversas polícias nos estados norte-americanos, durante a década de oitenta e inícios da década de noventa. O modelo comunitário começou a ganhar uma dimensão relevante no contexto securitário do país. A articulação entre a criação de laços de maior proximidade com a comunidade e de resolução dos problemas da comunidade acentuou-se com o vasto leque de programas que foram surgindo em todo o país e que eram percebidos como benéficos.

No ano de 1983 foi implementado um programa denominado de *Drug Abuse Resistance Education* (DARE). Na senda das considerações de WESLEY SKOGAN (1995, p. 90), a popularidade que o DARE ganhou foi considerada como incentivadora para muitas polícias no sentido de darem início a programas de índole comunitária.

O projeto DARE teve início com a iniciativa do comandante do departamento da *Los Angeles Police Department* (LAPD) em contactar o diretor das escolas com o intuito de estabelecer uma cooperação entre a polícia e as escolas de forma a fazerem face ao consumo de álcool e drogas por parte dos jovens adolescentes (KAHLER e GARICK, 2007, p. 437). O projeto partia do pressuposto de que a combinação de ações como a exposição ao público-alvo de informação respeitante ao impacto do consumo de drogas e álcool e o desenvolvimento de capacidades em áreas de tomada de decisão produziria o efeito de reduzir a incidência destes consumos nos comportamentos dos jovens. A operacionalização do projeto incluía não só a LAPD e as escolas, mas também uma participação ativa dos pais e da comunidade (NORED, 2007, p. 443).

Outro programa que surgiu nesta época de adoção da filosofia do *community policing*, mais concretamente em 1984, pelas forças de segurança foi o *New York City's Community Patrol Officer Program* (CPOP) da responsabilidade do *New York Police Department*. O CPOP veio implementar no terreno as considerações que já haviam sido retiradas dos estudos realizados durante a década de setenta nos Estados Unidos da América. Apesar da relevância do patrulhamento com recurso ao carro patrulha, a importância de um patrulhamento apeado traduzia-se num maior contacto com a comunidade e com os problemas que constituíam as suas preocupações (WARD *et. al.*, 1988, p. 4). Além do reconhecimento da necessidade de modificar as estratégias adotadas pelas polícias, foi considerada de extrema importância a participação de outros atores, que não somente a polícia, na contribuição para o objetivo de prevenir o crime. Atores como as agências públicas governamentais, agências privadas e a comunidade tinham um papel fulcral na identificação dos problemas e na resolução dos mesmos (WARD *et. al.*, 1988, p. 2).

A aplicação destes programas demonstra que, durante a década de oitenta foram dados passos significativos com o intuito de dar corpo à filosofia do *community policing*. No entanto, a sucessiva intervenção federal no financiamento de vários programas de prevenção criminal e das várias forças de segurança não se traduziu numa redução objetiva dos altos níveis criminais que se haviam registado durante a década de sessenta. De uma forma geral, o número de crimes registados continuou a aumentar, tendo de forma esporádica e isolada registado pequenas descidas⁷⁹.

Já na década de noventa, mais concretamente no ano de 1991, o DOJ criou um novo programa denominado de *Operation Weed and Seed*⁸⁰. Mais do que uma política, este projeto surgiu como uma estratégia na qual os objetivos estavam bem definidos, mas cabia às entidades locais adotar as táticas que lhes fossem mais adequadas (MILLER, 2001, p. 48).

Desta forma, este projeto assentava em duas fases distintas: a fase de *weeding* e a fase de *seeding*. Na primeira fase, cabia sobretudo às forças de segurança proceder à deteção e conseqüente detenção de todos os intervenientes em atividades que colocassem em risco a qualidade de vida das comunidades⁸¹. Num segundo plano, já com a intervenção de entidades públicas e privadas, havia lugar a uma revitalização da comunidade para que esta não voltasse a ser alvo de focos de crimes⁸².

Durante o início da década de noventa, o fenómeno criminal atingiu um novo pico no país, e de acordo MATTHEW SCHEIDER (2013, p. 42) a capacidade de o governo idealizar medidas capazes de resolverem o problema reunia pouco apoio por parte da população. No famoso discurso denominado *State of the Union*, no início do ano de 1994, o Presidente dos Estados Unidos da América, BILL CLINTON, havia apontado o crime como um dos principais problemas domésticos do país⁸³.

De forma a solucionar tal problemática, o Presidente no seu discurso resumiu as duas principais estratégias da Lei que estava a ser preparada no Congresso norte-americano: por um lado a necessidade de punir de forma severa e exemplar a prática de crimes violentos. Por outro lado, fora também reconhecida a mais-valia da prevenção

⁷⁹ Sobre a evolução da criminalidade durante a segunda metade do século XX vide UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (2018).

⁸⁰ Para uma melhor perceção das componentes deste programa *cf.* Anexo VII.

⁸¹ De acordo com o parágrafo 1, alínea a), secção 104, parte A, título I do OMNIBUS CRIME CONTROL AND SAFE STREET ACT (1968).

⁸² De acordo com o parágrafo 2, alínea a), secção 104, parte A, título I do OMNIBUS CRIME CONTROL AND SAFE STREET ACT (1968).

⁸³ O discurso intitulado *State of the Union* é um discurso que é realizado todos os anos pelo Presidente dos Estados Unidos da América, no qual é feito um balanço acerca do estado da nação norte-americana. No ano de 1994, o Presidente WILLIAM JEFFERSON CLINTON dirigiu-se ao Congresso norte-americano tendo afirmado que o fenómeno criminal continuava a constituir uma das maiores preocupações entre os cidadãos norte-americanos. Sobre esta temática *cf.* CLINTON, W. (1994). *State of the Union 1994*. Washington, D.C: U.S Congress.

criminal e de um contacto mais próximo com as comunidades. Para operacionalizar este segundo desiderato, o Presidente CLINTON anunciara a intenção de incorporar cerca de 100.000 novos polícias adstritos às funções de *community policing*⁸⁴.

Assim sendo, em setembro de 1994 surgiu o *Violent Crime Control and Law Enforcement Act* (VCCLEA) que providenciou uma abordagem alargada dos vários assuntos relacionados com o panorama criminal do país aquela data⁸⁵ (PALMIOTTO, 1998, p. 413). No que diz respeito à estatuição do objetivo postulado por CLINTON no discurso do *State of the Union*, o VCCLEA estabeleceu quatro grandes objetivos da aposta federal na expansão do conceito de *community policing* a todos os corpos de polícia no país, nomeadamente:

[...] (1) *aumentar, de forma substancial, o número de polícias com a missão de interagir diretamente com os membros de uma comunidade;* (2) *providenciar treino adicional aos polícias por forma a melhorar as suas capacidades de resolução de problemas, prestação de serviços e outras capacidades necessárias à interação com membros da comunidade;* (3) *encorajar o desenvolvimento e implementação de programas inovadores que permitam aos cidadãos cooperar com as diversas polícias na prevenção criminal na comunidade;* (4) *encorajar o desenvolvimento de novas tecnologias para auxiliar as polícias na redefinição da sua missão, colocando o ênfase na prevenção do crime ao invés da mera reação [...]*⁸⁶.

O VCCLEA pretendia ver cumpridos estes objetivos através do financiamento aos corpos de polícia estatais, locais e tribais⁸⁷. Deste modo, para administrar todo o processo de financiamento, foi estabelecido ainda no ano de 1994 o *Office of Community Oriented Policing Services* (COPS) (SCHEIDER, 2013, p. 42).

O processo de distribuição dos fundos ficou também definido através de uma emenda feita ao OCCSSA de 1968. Nesta alteração, ficou patente que para atingir o objetivo do número de polícias definido por CLINTON os fundos seriam distribuídos não só para novas incorporações nas forças de segurança, mas também para readmitir

⁸⁴ Vide CLINTON, W. (1994). *State of the Union 1994*. Washington, D.C: U.S Congress.

⁸⁵ O VCCLEA pretendeu constituir-se como uma Lei com uma abordagem acerca das diversas vertentes do fenómeno criminal existente no país. Desta forma, a abordagem do VCCLEA tratou de temas como os programas de prevenção criminal, as prisões, a estatuição da pena morte para certos ilícitos, o controlo das armas e do consumo de droga, a violência doméstica, a violência juvenil, a pornografia infantil e outros assuntos complementares. Para uma melhor compreensão da extensão do VCCLEA *cfr.* VIOLENT CRIME CONTROL AND LAW ENFORCEMENT ACT (1994).

⁸⁶ Sobre os objetivos referentes à expansão do *community policing* por parte do governo federal norte-americano *vide* secção 10002, título I do VIOLENT CRIME CONTROL AND LAW ENFORCEMENT ACT (1994).

⁸⁷ *Ibidem*.

elementos policiais que haviam sido dispensados das respetivas polícias devido a cortes orçamentais dos respetivos governos estatais e locais⁸⁸. Outro dos destinos possíveis dos fundos seria a melhoria do equipamento e tecnologia à disposição das forças de segurança⁸⁹.

O VCCLEA tinha como um dos objetivos atingir a meta definida por CLINTON meses antes da sua publicação, mas também apresentava um segundo objetivo que se materializava em incentivar as diversas forças de segurança espalhadas pelo país na adoção da filosofia do *community policing* (JOHNSON e ROTH, 2003, p. 1). O aumento de 100.000 polícias com funções relacionadas com o conceito de *community policing* viria a ser atingido apenas quatro anos após a entrada em vigor do VCCLEA (OFFICE OF COMMUNITY ORIENTED POLICING SERVICES, 2014, p. 4).

O VCCLEA acabou por ser considerado, no que concerne ao objetivo de institucionalizar o conceito operacional do *community policing*, uma Lei controversa. Tal situação devia-se ao facto de a distribuição de fundos ser feita diretamente a cada força de segurança que se quisesse candidatar aos mesmos e não feito de forma faseada (SCHEIDER, 2013, p. 42). Ou seja, primeiro aos estados que posteriormente distribuíram pelas forças de segurança respetivas tal como havia acontecido aquando da entrada em vigor do OCCSSA.

Qualquer política pública de segurança que se pretenda constituir como uma ação efetiva sobre um determinado problema identificado carece de avaliações posteriores à sua aplicação. Neste sentido, as primeiras avaliações da eficácia das medidas que foram estatuídas pelo VCCLEA surgiram por volta do ano de 2000 (OFFICE OF COMMUNITY ORIENTED POLICING SERVICES, 2014, p. 1).

Numa das primeiras avaliações dos resultados produzidos pelo projeto COPS, um conjunto de investigadores concluiu que, não obstante o projeto ter contribuído para a massificação do conceito de *community policing* no país, os fundos distribuídos pelo COPS contribuíram para auxiliar o desenvolvimento de iniciativas que já haviam sido iniciadas anteriormente. Nesta avaliação ficou patente que as forças de segurança que foram financiadas pelo projeto eram muito mais propensas a desenvolver projetos de prevenção criminal, em conjunto com iniciativas de resolução de problemas e de uma maior proximidade com a comunidade, do que as forças de segurança que não aderissem ao programa (ROTH *et. al.*, 2000, p. 235).

⁸⁸ Esta emenda surgiu no VCCLEAA integrada na secção 10003, título I, intitulada de *Community Policing; "COPS on the BEAT"*. Dado se tratar de uma emenda ao OCCSSA *vide* secção 1701 e seguintes da Parte Q do OMNIBUS CRIME CONTROL AND SAFE STREETS ACT (1968).

⁸⁹ *Ibidem*.

Por último, os Autores expressam que a importância do desenvolvimento, dentro das forças de segurança, de capacidades de resolução de problemas implica o estabelecimento de parcerias não só com os cidadãos, mas também com outras entidades públicas de cariz público e privado (ROTH *et. al.*, 2000, p. 194). Este aspeto, à data da avaliação, havia sido pouco desenvolvido, sendo poucas as parcerias que implicassem uma efetiva cooperação duradoura e capaz de dar resposta às preocupações expressas pelos cidadãos.

Em 2001, DAVID MUHLHAUSEN (2001) pretendeu perceber de que forma é que os fundos do programa COPS haviam afetado os índices criminais dos crimes violentos. Neste seguimento, DAVID MULHAUSEN (2001, p. 12) afirmou que não foi encontrada nenhuma relação direta entre uma das principais bandeiras do COPS, nomeadamente o aumento do número de polícias, e a diminuição do número de crimes violentos. Tal facto, segundo o Autor, dever-se-ia ou à possibilidade de os números relativos ao número de polícias adicionais indicados pelo gabinete responsável por administrar o COPS não coincidirem com a realidade ou à falta de planeamento e enquadramento do novo efetivo, de acordo com as bases estruturais da filosofia do *community policing*.

Todavia, DAVID MULHAUSEN (2001, p. 12) identificou mais-valias nos programas financiados pelo COPS, com o intuito de prevenir e resolver problemas específicos de cada comunidade e que eram diagnosticados de forma prévia, com uma relação direta na redução dos crimes violentos. Esta componente do COPS vem demonstrar que a operacionalização correta dos conceitos de CCP e de *community policing* em conjunto acarreta benefícios em termos da redução e prevenção de crimes.

Também o *Government Accountability Office* (GAO) elaborou uma avaliação acerca dos efeitos do programa COPS no declínio de crimes registados no país. Apesar de na sua avaliação não constatar que o programa teve uma contribuição significativa na redução dos crimes registados, as medidas adotadas no âmbito do COPS tiveram um nível de influência na redução verificada durante a década de noventa. O GAO acabou por concluir que a adoção do COPS teve resultados no declínio dos índices criminais, acima dos resultados já esperados sem a existência do programa (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2005, p. 17).

Desta forma, podemos concluir que o COPS se traduziu num importante passo no que diz respeito à massificação da filosofia do *community policing* nas várias polícias dos Estados Unidos da América. O financiamento de novas incorporações nas diversas polícias bem como de programas assentes em pressupostos de maior proximidade com a comunidade e de resolução e prevenção dos problemas identificados são duas das mais-valias apontadas pelas diversas avaliações realizadas acerca do impacto desta política.

CAPÍTULO III

DA COOPERAÇÃO TRANSATLÂNTICA

III. 1. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS SECURITÁRIAS NACIONAIS

Em Portugal, a adoção de políticas com um olhar direcionado para a prevenção criminal e para uma maior proximidade com os cidadãos não acompanhou a linha cronológica dos Estados Unidos da América. Pese embora os programas dos governos constitucionais, desde 1974, fazerem menções à necessidade de desenvolver políticas em prol da prevenção criminal e da prevenção da delinquência juvenil, estas referências até ao XII governo constitucional, inclusive, assumiam-se como básicas (ELIAS, 2007, p. 478), no sentido de que não obtiveram concretização. As políticas públicas de segurança desenvolvidas em Portugal até 1995 assumiram um carácter de consolidação do Estado e também de reafirmação da segurança interna (OLIVEIRA, 2006, p. 285).

Desta forma, as menções de uma maior proximidade com as preocupações de segurança dos cidadãos surgiram somente no programa do XIII governo constitucional (1995-1999). A necessidade de assegurar uma maior proximidade da polícia junto dos cidadãos através da reorganização do dispositivo policial e da criação de polícias municipais (PM) foram duas das principais medidas explanadas neste programa⁹⁰, de forma a potenciar uma dimensão local da segurança.

Tal como aponta LUÍS FIÃES FERNANDES (2014, p. 181), “esta forma de policiamento alarga a conceção tradicional da segurança, [...] para uma abordagem onde o núcleo fundamental da proximidade se materializa numa parceria com os cidadãos, com o objetivo de resolver os problemas de criminalidade e insegurança”. Deste modo, adotou-se um referencial de cariz preventivo em detrimento de um referencial iminentemente repressivo.

No programa do XIV governo constitucional (1999-2003) pretendeu-se dar uma ideia de seguimento às políticas de proximidade postuladas no programa do anterior governo. Até 2003, este programa do governo projetava a entrada em funcionamento dos Conselhos Municipais de Segurança (CMS) em todos os municípios do país, bem como a criação das PM e ainda a celebração de contratos-programa de segurança, atualmente

⁹⁰ *Cfr.* o ponto 2.2 do programa do XIII governo constitucional, referente à segurança dos cidadãos, disponível em GOVERNO DE PORTUGAL (1995). *Programa do XIII Governo Constitucional*, p. 13.

designados de Contratos Locais de Segurança (CLS)⁹¹. Estas medidas eram o espelho do crescimento de uma dimensão mais local da segurança, “[...] elegendo as autarquias como parceiros estratégicos da política de segurança interna”⁹².

A Lei n.º 33/98, de 18 de julho veio criar os CMS, definindo diversos objetivos de entre os quais se destacam uma maior compreensão do panorama securitário da área de cada município, recorrendo para isso às diversas entidades que constituem os CMS⁹³ e ainda a conceção e implementação de soluções, tendo em vista a resolução e prevenção dos problemas de segurança que são diagnosticados⁹⁴. Desta forma, os CMS espelham uma nova abordagem ao conceito de segurança, privilegiando a criação de uma rede contactos entre os diferentes intervenientes no domínio da segurança (INÁCIO, 2010, p. 68).

De acordo com o panorama local da segurança, os CLS surgiram no programa do XVII governo constitucional (2005-2009) como um instrumento a ser usado pelas autarquias como parte do esforço na articulação entre as forças de segurança e as PM⁹⁵. Na opinião de CARINA INÁCIO (2010, p. 70), os CLS surgem na perspetiva de reunir diferentes atores com o fim de convergir uma solução conjunta no domínio da segurança.

Assim, o protocolo estabelecido entre o Ministério da Administração Interna (MAI) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses em agosto de 2008 teve como objetivo primordial estabelecer os CLS, estatuidando assim uma resposta descentralizada aos fenómenos de índole criminal e antissocial⁹⁶. Na perspetiva de FERREIRA DE OLIVEIRA (2018), esta primeira geração de CLS apresentava como principal mediador os governadores civis.

Atualmente, no âmbito do programa do XXI governo constitucional, surge a intenção de “atualizar e estabelecer uma nova geração de Contratos Locais de

⁹¹ Vide a alínea b) do capítulo V do programa do XIV governo constitucional, intitulada de “Uma sociedade mais segura e uma justiça eficaz”, disponível em GOVERNO DE PORTUGAL (1999). *Programa do XIV Governo Constitucional*, p. 93.

⁹² *Ibidem*, p. 93.

⁹³ De acordo com o artigo 5.º, n.º1 da Lei n.º 33/98, de 18 de julho, alterada pela Lei n.º 106/2015, de 25 de agosto, integram os CMS o «Presidente da câmara municipal, o vereador do pelouro, caso exista, o Presidente da Assembleia Municipal, os Presidentes das Juntas de Freguesia, um representante do Ministério Público, os comandantes das forças de segurança, proteção civil e bombeiros, um representante do projeto VIDA, os responsáveis municipais pelas áreas de assistência social, os responsáveis pelas associações económicas, patronais e sindicais, um conjunto de cidadãos, não ultrapassando os 20 elementos, entidades e organizações que intervenham no âmbito da violência doméstica e ainda os responsáveis por organizações no âmbito da segurança rodoviária.

⁹⁴ Vide alínea b) e c) do artigo 3.º da Lei n.º 33/98, de 18 de julho.

⁹⁵ Cfr. GOVERNO DE PORTUGAL (2005), p. 150.

⁹⁶ Vide MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (2008). *Protocolo entre o Ministério da Administração Interna e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – Contratos Locais de Segurança*.

Segurança”⁹⁷. Neste âmbito, as Grandes Opções do Plano para 2016-2019, no âmbito da segurança interna, procuram realizar um

*[...] aprofundamento das parcerias para a segurança comunitária, que assentam no desenvolvimento da colaboração com as comunidades locais de forma a aplicar técnicas de resolução de problemas que abordam de forma preventiva a redução de atividades criminosas, comportamentos considerados antissociais e questões de qualidade de vida [...]*⁹⁸

Na perspetiva de LUÍS GUERRA (2018), o estabelecimento destas opções pretende constituí-las como os principais vetores da iniciativa política de iniciar uma segunda geração dos CLS. Para FERREIRA DE OLIVEIRA (2018), esta segunda vaga de CLS constituem-se como mais amplos e apresentam como principais mediadores o MAI e as Câmaras Municipais, tal como havia sido firmado no protocolo de 2008. Assim, no âmbito desta segunda geração de CLS⁹⁹, o MAI pretende firmar três tipos de tipologias destes contratos, com três áreas de intervenção distintas, nomeadamente nos municípios, em zonas urbanas identificadas como sendo de risco social e ainda em áreas onde ocorram fenómenos que alterem o quotidiano dos cidadãos¹⁰⁰.

Ainda no âmbito das ideias estruturais do XIV governo, surgiu a primeira referência ao desenvolvimento de um Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP) que pudesse integrar programas que já se encontravam em funcionamento, nomeadamente o programa “Escola Segura”, “Apoio 65 – Idosos em Segurança” e “INOVAR – apoio a vítima de violência doméstica” e também auxiliar o crescimento de novos programas tais como o “Comércio Seguro”¹⁰¹. Importa ainda realçar que estes programas isolados surgiram fruto da iniciativa do MAI, não tendo sido envolvidas as polícias no processo de planeamento e conceção (OLIVEIRA, 2006, p. 296).

Todavia, e apesar de a tutela política ter adotado no seu programa a conceção do PIPP, pertenceu à Polícia de Segurança Pública (PSP) o desenvolvimento e consequente implementação desta iniciativa (ELIAS, 2018). Na opinião de FERREIRA DE OLIVEIRA (2018), não obstante o papel da PSP na criação do PIPP, atualmente Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP), esta iniciativa enquadra-se na categoria das

⁹⁷ Vide ponto 4 do programa do XXI governo constitucional, referente à segurança interna e à política criminal, disponível em GOVERNO DE PORTUGAL (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional*.

⁹⁸ Sobre esta temática *cf.* o ponto 8, referente à segurança interna, do sumário executivo da Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março que estipula as Grandes Opções do Plano para 2016-2019.

⁹⁹ Acerca da segunda geração de CLS *vide* MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (2017). *Contratos Locais de Segurança – Nova geração*.

¹⁰⁰ Para uma melhor perceção dos vetores de atuação da segunda geração de CLS *vide* Anexo VIII.

¹⁰¹ *Vide* GOVERNO DE PORTUGAL (1999), *Op. Cit.*, p. 93.

políticas públicas de segurança, porque pretendeu englobar o conjunto de programas que se encontravam dispersos e que haviam sido criados outrora pelo governo.

Por conseguinte, o principal objetivo da criação do PIPP, por parte da PSP, assentou na congregação dos programas acima mencionados “[...] numa estratégia global, através do estabelecimento de objetivos estratégicos e operacionais [...] conferindo um maior enfoque na componente de proximidade/prevenção da criminalidade e na melhoria da sua articulação com as componentes de ordem pública, investigação criminal e informações policiais” (ELIAS, 2007, p. 480). Na opinião de EDUARDO PEREIRA CORREIA e RAQUEL DUQUE (2011a, p, 47), iniciou-se um caminho rumo ao estabelecimento de modelos de maior proximidade da polícia com o cidadão, “[...] repousando na ideia de uma concertação entre a polícia e a população”. Deste modo, uma polícia mais próxima das suas comunidades constituiu-se como uma necessidade e tendência do panorama da segurança em Portugal.

Na linha dos programas dos governos constitucionais anteriormente mencionados, a Lei n.º 17/2006 de 23 de maio, veio criar uma Lei-quadro da política criminal em Portugal. O objetivo desta Lei assentou na estatuição dos critérios para a elaboração de posteriores Leis acerca da condução da política criminal. No artigo 1.º, ficou estabelecido que “[...] a condução da política criminal compreende, para efeitos da presente Lei, a definição de objetivos, prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade, investigação criminal, ação penal e execução de penas e medidas de segurança”¹⁰². O referencial preventivo, outrora assumido pelas estruturas governamentais, passou então a constar dos objetivos da prossecução da política criminal portuguesa.

Na atualidade, a Lei-quadro da política criminal em vigor é a Lei n.º 96/2017 de 23 de agosto, que define nos termos da Lei n.º 17/2006, os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019. Deste modo, realçamos o artigo 7.º, quando estabelece que, no âmbito da prevenção da criminalidade, as forças e serviços de segurança (FSS) devem “[...] desenvolver programas e planos de segurança comunitária e de policiamento de proximidade [...]”, direcionados não só a vítimas especialmente vulneráveis, mas também com um foco especial nas “[...] associações criminosas e organizações terroristas [...]”¹⁰³. Destacamos ainda o artigo 8.º da Lei n.º 96/2017 de 23 de agosto que vem reforçar a importância dos modelos de proximidade e

¹⁰² Cfr. artigo 1.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio.

¹⁰³ Cfr. artigo 8.º da Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto.

programas especiais de polícia das FSS no âmbito da prevenção criminal, sendo que o seu desenvolvimento e implementação podem ser enquadrados nos CLS¹⁰⁴.

Assim, a falência dos modelos de profissionalização da polícia e de uma estratégia reativa e afastada do cidadão deram lugar à emergência de um referencial preventivo nos Estados Unidos da América. Por sua vez, a adoção desse mesmo referencial constituiu-se como imperativo no contexto securitário português.

Além da perspetiva preventiva e de maior proximidade junto das comunidades, a atribuição de uma dimensão local ao conceito de segurança surgiu fruto das mutações que este conceito de segurança sofreu desde o final da Segunda Guerra Mundial. Tal como defende LUÍS ELIAS (2012, p. 6), a segurança deixou de apresentar como ator único o Estado central. Para este Autor, o crescente contexto global implica nos Estados uma necessidade de “[...] coproduzir segurança com uma grande diversidade de atores internacionais, nacionais e locais, públicos e privados”.

Concluindo, em Portugal, e à semelhança de outros países à escala global, existiu a necessidade de descentralizar os mecanismos de segurança. A incapacidade demonstrada pelos Estados em acompanhar a mutação de um conceito de segurança cada vez mais amplo forçou a entrada no contexto securitário, não só de outras organizações supra e intraestaduais (SARMENTO, 2017), bem como de outras entidades e instituições de natureza privada. O panorama de coprodução de segurança e do estabelecimento de uma rede de parcerias veio substituir um contexto fortemente estatizado da segurança.

III. 2. O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL: A COPRODUÇÃO DE SEGURANÇA

A implementação de um referencial preventivo no contexto da segurança nos Estados Unidos da América trouxe um aspeto que alterou a direção das políticas de segurança. A magnitude que o fenómeno de violência associado ao crime e às desordens atingiu foi tal, que a perceção de que a polícia reunia todas as capacidades e possuía as respostas necessárias a este problema desvaneceu (PRESIDENT’S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE, 1967).

A necessidade de identificar e atuar sobre as causas originárias do crime e não somente reagir aos ilícitos de forma isolada resultou no surgimento de novos atores no contexto securitário. Numa primeira nota, importa desde logo desmistificar a ideia de que as políticas assentes em objetivos de prevenção criminal são caracterizadas por serem

¹⁰⁴ Cfr. artigo 7.º da Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto

demasiadamente leves com a criminalidade. Sobre esta matéria, LAWRENCE SHERMAN (1996) contesta-o, defendendo que “[...] os programas de prevenção criminal não são “duros” nem “suaves” por definição; a questão central é se estes programas ou práticas institucionais resultam em menos crimes em comparação com a não existência desses programas”. Assim, o principal pilar por detrás das políticas assentes na prevenção reside numa ação objetiva no fenómeno criminal e não na adoção de abordagens mais duras ou suaves no que diz respeito à criminalidade.

De acordo com STEPHEN SCHNEIDER (2015, p. 22), não existe nenhum governo, nem nenhuma instituição que, por si só, reúna os recursos e o conhecimento necessários para prevenir os problemas criminais e de violência. Desta forma, prossegue o Autor, é vital para as políticas de prevenção criminal uma abordagem “[...] na qual diferentes *stakeholders* trabalhem de uma forma coordenada”. Na mesma linha, ADAM CRAWFORD (1998, p. 170) afirma que, mesmo tratando-se de um fenómeno multifacetado com distintas causas, a resposta que é dada ao crime apresenta continuamente um cariz sectorial.

No seguimento da abordagem realizada ao conceito do policiamento comunitário, apesar de este não reunir consenso no que diz respeito à sua definição, apresenta como um dos pilares estruturais o envolvimento da comunidade, desde os cidadãos até às diversas estruturas governamentais, passando pelas entidades privadas (LAB, 2010, p. 213). Percebe-se então que a filosofia de uma maior proximidade entre a polícia e o cidadão, com o objetivo de atuar sobretudo nas bases da prevenção criminal, não pressupõe somente uma alteração dos padrões de atuação policial. Dá-se também a introdução de uma abordagem multidisciplinar que assenta, forçosamente, na convergência de diferentes entidades que ajudam a complementar a ação das FSS.

A formação das parcerias entre a polícia, os cidadãos e outras entidades, públicas ou privadas, assenta em dois grandes objetivos. Por um lado, o facto de não existir uma organização com um domínio total de conhecimento e recursos exige a exportação desses fatores de outras instituições. Por outro lado, esta abordagem assente no estabelecimento de parcerias permite uma visão holística dos problemas identificados e da conceção e implementação de soluções que consigam dar resposta a esses problemas (SKOGAN *et. al.*, 1999, p. 191). Tal como STEVEN LAB (2010, p. 210) refere, a ideia principal que sustenta a cooperação entre diferentes organizações diz respeito à resolução de problemas diagnosticados.

A importância das parcerias é-nos também realçada pela perspectiva de LUÍS FIÃES FERNANDES (2017, p. 323) ao garantir que o desenvolvimento de soluções, tendo em vista o apaziguamento dos sentimentos de insegurança potenciados pelo crime, não podem “[...] apenas ser procuradas nas políticas públicas do setor da segurança, mas

noutros setores [...]”. Deste modo, a convergência de entidades que operam no âmbito da segurança, educação, saúde, emprego e segurança social assume-se como fundamental. Todavia, e tal como refere LUÍS ELIAS (2007, p. 533), as parcerias a estabelecer não se devem resumir somente às entidades estatais, devendo abranger o setor privado, privilegiando deste modo o conceito de coprodução de segurança. Também MARGARET SHAW (2017, p. 428) afirma que uma aposta centrada exclusivamente nos esforços e na capacidade de resposta das forças de segurança e do sistema judicial aos fenómenos de crime e de violência apresentam custos superiores e um processo muito mais complexo que a prevenção desses problemas.

No que concerne à fundação de parcerias entre entidades com o intuito de engrenar num processo de resolução de problemas, importa referir que o simples contacto não se configura como um processo suficiente para atingir os desideratos acima mencionados. De acordo com a linha de pensamento de JEFFREY ROTH *et. al.* (2000, p. 194), as parcerias devem-se alicerçar num esforço conjunto, no qual todas as entidades reunidas devem auxiliar no diagnóstico de problemas, definir as prioridades de ação, bem como desenvolver medidas a implementar e, por último, avaliar a eficácia das mesmas.

Como atesta LUÍS ELIAS (2018), a par da importância de se formar uma equipa multidisciplinar, surge também a necessidade de definir alguém que se assume como o líder da equipa. Esta visão é também suportada por ADAM CRAWFORD (1998, p. 178) que, no âmbito do estabelecimento de parcerias, realça que a existência de um coordenador pode contribuir para a determinação do sucesso ou do insucesso das medidas concebidas.

Neste sentido, diferentes organizações de cariz internacional emitiram as suas considerações sobre a importância do desiderato da prevenção criminal bem como da importância das parcerias e de um envolvimento da comunidade na operacionalização deste objetivo. A ONU, através do Conselho Económico e Social (CES), lançou em 2002 uma resolução na qual traçou linhas gerais para uma ação mais efetiva no âmbito da prevenção criminal.

Por forma a colocar em prática as diversas abordagens da prevenção criminal, a ONU atesta que o envolvimento da comunidade e uma cooperação baseada em parcerias constituem-se como elementos imperativos do conceito de prevenção criminal¹⁰⁵. A resolução da ONU assegura ainda que “[...] as comunidades, em particular, assumem-se como partes importantes na identificação de prioridades de prevenção

¹⁰⁵ Sobre esta temática *vide* UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (2002). *Resolution 2002/13 - Action to promote effective crime prevention*. New York: United Nations Economic and Social Council.

criminal, bem como na implementação de medidas e respetiva avaliação, por forma a criar uma base de recursos sustentável”¹⁰⁶.

A necessidade de analisar as diferentes causas que levam à prática de crimes implica que uma boa política de prevenção criminal tenha por base parcerias multidisciplinares com entidades governamentais, não-governamentais, grupos comunitários e cidadãos, de forma a criar um sentido de corresponsabilização. Deste modo, o CES da ONU alerta para a importância da integração de setores económicos e sociais nas políticas de prevenção criminal, *v.g.* setores referentes à saúde, à educação, ao emprego e ao ordenamento do território¹⁰⁷.

Em consonância com as orientações para o estabelecimento de políticas integrais de prevenção criminal por parte da ONU, o *International Center for the Prevention of Crime (ICPC)*¹⁰⁸, no relatório internacional sobre prevenção criminal e segurança urbana, afirma que a esfera urbana das cidades apresenta responsabilidades ao nível da coprodução de segurança¹⁰⁹. De modo a caracterizar o papel das cidades na produção de segurança, o relatório do ICPC utiliza o termo de *urban governance*, asseverando que o domínio da segurança deixou de pertencer somente aos centros de poder governamental e polícia, passando não só incluir as comunidades, entidades não-governamentais e o setor privado, mas também as relações entre diferentes níveis de governo de um país¹¹⁰. Desta forma, reiteram a importância do estabelecimento de parcerias e de uma coordenação entre diferentes entidades como fatores importantes no âmbito da prevenção¹¹¹.

As políticas que surgiram a partir do final da década de sessenta nos Estados Unidos da América sob a égide das filosofias do policiamento comunitário e da prevenção criminal pretendiam auxiliar, não só as entidades estatais e locais, mas também entidades privadas a conceber e implementar programas com o desiderato da prevenção criminal¹¹².

Da mesma forma, as políticas implementadas em Portugal em meados da década de noventa, e que têm vindo a sofrer mutações até à atualidade, foram concebidas

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 5.

¹⁰⁷ *Vide* UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (2002). *Resolution 2002/13 - Action to promote effective crime prevention*. New York: United Nations Economic and Social Council, p.4.

¹⁰⁸ O ICPC é uma organização não-governamental cujo principal foco se traduz na prevenção criminal aliada ao envolvimento comunitário. Sobre este assunto *vide* INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME (2018).

¹⁰⁹ Sobre este assunto *vide* INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME (2016). *The 5th International Report. Crime Prevention and Community Safety: Cities and the New Urban Agenda*. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime, p. 4.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 4.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 5.

¹¹² A este propósito *cf.* a secção 102, do título I do JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION ACT (1974).

também com a ideia de incentivar a atribuição de responsabilidades a outras entidades no domínio da segurança. Tal como afirma LUÍS ELIAS (2007, p. 529), “o policiamento comunitário ou de proximidade [...] exige o recrutamento dos cidadãos como coprodutores de segurança, exige uma mobilização e compromisso entre a instituição policial, outras instituições de âmbito central e local”.

Assim no âmbito de um conceito de coprodução de segurança, que surge com o desmembramento da noção de segurança iminentemente estatizado, FERREIRA DE OLIVEIRA (2018) defende que a integração de diferentes entidades da sociedade civil, tais como as forças de segurança, entidades de saúde pública, educação, municípios, afigura-se como essencial na definição concreta dos problemas criminais e de insegurança e, por sua vez, no desenvolvimento de uma resposta integral a esses problemas. Para HUGO GUINOTE (2018) “[...] mais do que contribuir, constitui na verdade, esse trabalho em rede, o verdadeiro trabalho de prevenção criminal.” Por sua vez, LUÍS GUERRA (2018) alerta para o facto de que a operacionalização do conceito de segurança não pertence em exclusivo à esfera da polícia, obrigando a que entidades públicas e privadas se constituam como recursos válidos para corresponderem às exigências da natureza multifacetada da segurança.

Neste sentido, STEPHEN SCHNEIDER (2015, p. 381) defende que a prevenção de problemas não pode ser feita de forma arbitrária e espontânea. O estabelecimento deste tipo de políticas envolve a realização de um primeiro diagnóstico de quais os problemas que se pretende resolver, sendo que para que se cumpra este objetivo é necessário realizar uma abordagem sistemática dos problemas, identificando as causas desses problemas bem como as suas consequências e fatores de risco (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2010, p. 63).

Com base no diagnóstico efetuado, torna-se necessário desenvolver estratégias de prevenção criminal. No que diz respeito ao estabelecimento de medidas concretas, PETER HOMEL e RICK BROWN (2017, p. 539) alertam para a importância dos contributos de entidades com responsabilidades não criminais, tais como entidades no âmbito da saúde, educação, segurança social, reforçando assim que qualquer política de prevenção criminal terá que congrega as visões de múltiplas entidades para conseguir fazer face aos problemas identificados.

Após a implementação e diagnóstico de políticas de prevenção criminal, impõem-se que se proceda a sua avaliação. Na perspetiva de JOHN ECK (2017, pp. 560-561) a avaliação que é realizada pretende obter informação acerca do cumprimento dos objetivos traçados para a execução da política, bem como perceber se os moldes das medidas aplicadas poderão ter resultados semelhantes quando replicados noutras

situações. A inexistência desta fase torna-se, muitas vezes, na razão do abandono das políticas a meio da sua execução.

Concluindo, as diversas políticas e programas analisados, quer dos Estados Unidos da América, quer de Portugal, demonstram a importância do estabelecimento de parcerias entre a polícia e outras entidades, nomeadamente ao nível governamental na área da educação, saúde, segurança social bem como com entidades privadas. Assim, somente uma abordagem holística das políticas de segurança assente num diagnóstico, estabelecimento de parcerias e implementação de medidas e, conseqüente avaliação, poderá acarretar benefícios no âmbito da prevenção criminal.

III. 3. CONTRIBUTOS NO PANORAMA DA SEGURANÇA PORTUGUESA

Um dos principais objetivos deste estudo do contexto securitário norte-americano estabeleceu um maior enfoque nas políticas públicas de segurança que surgiram nos finais da década de sessenta. A importância desta época reflete-se na atuação do governo federal estadunidense face aos fenómenos de índole criminal e de violência que se fizeram sentir por todo o país.

Na segunda metade do século XX, as principais políticas do governo federal norte-americano pretenderam representar a mudança de um referencial securitário que se pautava por ser iminentemente repressivo. Primeiramente, nos finais da década de sessenta e início da década de setenta, e posteriormente já em plena década de noventa, os contornos das políticas de segurança analisadas acentuaram a necessidade de intervenção do governo federal em assuntos que pertenciam à esfera de cada estado, mas ao mesmo tempo foram representativas da possibilidade de não ingerência do nível político federal sobre os níveis estaduais e locais.

De uma forma geral, as políticas que se geraram nos Estados Unidos da América não encontram forma semelhante nas políticas desenvolvidas em Portugal. As bases estruturais das políticas analisadas encontram-se diretamente relacionadas com o modelo político de cada um dos Estados. Conseqüentemente, um ponto comum ao OCCSSA, ao JJDPA e ao VCCLEA reside no facto de se tratar de políticas com um enfoque no financiamento e conseqüente auxílio das estruturas estaduais e locais, com o objetivo de se adotarem novas filosofias de abordagem da resolução do fenómeno criminal. Tal como afirmam MALCOM FEELEY e AUSTIN SARAT (1980, p. 89) um dos objetivos da concessão de financiamento residiu na minimização do papel federal, realçando assim a importância de os estados resolverem e lidarem com o problema de dimensão local.

Assim, no que concerne à fundação das políticas de segurança norte-americanas analisadas, não verificamos semelhança no sistema securitário nacional. Todavia, e numa análise mais casuística, torna-se importante relevar não só pertinentes aproximações, mas também apontar possíveis contributos entre o contexto securitário norte-americano e os princípios securitários nacionais.

Nesta senda, o OCCSSA, e mais concretamente a criação do LEAA, surgiu como uma resposta federal ao problema criminal pelo governo norte-americano. A tomada de posição do Congresso estadunidense em considerar o fenómeno criminal como um fenómeno com um carácter iminente local resultou na criação das SPA. O objetivo primário desta estrutura residia na gestão dos fundos do governo federal e na sua atribuição às propostas de programas, afigurando-se como uma medida inovadora. Na opinião de MALCOM FEELEY e AUSTIN SARAT (1980, p. 54), a justificação do legislador para a criação destas agências residia no facto da “[...] eficácia das respostas governamentais aos problemas criminais ser significativamente dificultada pela falta de coordenação entre os vários departamentos das forças de segurança e os responsáveis pela justiça”.

No que diz respeito à criação destas estruturas de carácter mais local, podemos encontrar semelhanças às SPA norte-americanas nos CMS estabelecidos no ano de 1998, em Portugal. O facto de a composição das duas estruturas englobar entidades como as forças de segurança, as estruturas governamentais, representantes dos cidadãos e outras entidades, é demonstrativo nas semelhanças encontradas, ressaltando as naturais dimensões.

Relativamente ao OCCSSA, outro dos pontos que consideramos relevante trata-se da necessidade evidenciada pelo governo federal de que os níveis estatais e locais adotassem novas abordagens aos contornos do fenómeno criminal vigente à época. Neste sentido, JOHN HUDZIK (1984) apontou, no relatório acerca da LEAA, diversos programas desenvolvidos junto da comunidade e assentes num estudo compreensivo e detalhado dos problemas criminais da área. Programas como o CCPP e o NP tiveram bastante apoio junto das comunidades nas quais foram desenvolvidas, bem como demonstraram resultados favoráveis a curto-prazo¹¹³.

No que diz respeito ao JJDPA e à criação de uma agência federal cujo objetivo primordial reside na prevenção da delinquência juvenil, tratou-se uma política que também pretendia dar uma resposta à influência do fenómeno da delinquência juvenil na magnitude do problema criminal. Mais uma vez, o financiamento de programas com ênfase na redução da delinquência e violência juvenil apresentou-se como a base estrutural das políticas norte-americanas.

¹¹³ Sobre esta temática *vide* Anexo V e Anexo VI.

Por sua vez, em Portugal, as referências à delinquência juvenil sempre estiveram presentes nos programas de governo constitucionais desde 1974¹¹⁴. Todavia, a primeira grande medida concreta desta natureza residiu na fundação do Programa “Escola Segura”, lançado no ano letivo de 1996/1997 pelo MAI, tendo como principal objetivo “[...] a criação de condições de segurança em toda a comunidade escolar, seja através da melhoria da eficácia dos meios humanos e materiais existentes para esse fim, seja [...] pela adoção de novas metodologias de prevenção primária e secundária [...]” (OLIVEIRA, 2006, p. 299). Apesar da diferença das bases estruturais de cada medida, a preocupação pela delinquência juvenil tornou-se evidente não só no contexto securitário norte-americano, mas também no contexto securitário português.

No que concerne ao COPS, esta pretendia materializar a medida de financiar mais de 100.000 polícias nas forças de segurança do país, desde que a tal efetivo fossem cometidas as funções inerentes ao policiamento comunitário. Apesar de no contexto securitário nacional não podermos afirmar que exista uma medida de iguais características, a criação do PIPP, primeiramente anunciada no programa do XIV governo constitucional, mas cuja conceção e operacionalização deveu-se à PSP (ELIAS, 2018; GUERRA, 2018; OLIVEIRA, 2018), afigura-se como a política que mais se aproxima do equivalente nos Estados Unidos da América. Todavia, e tal como LUÍS ELIAS (2018) afirma, a falta de incorporações nas forças de segurança dificulta uma cimentação das políticas de maior proximidade da polícia, bem como uma maior atribuição de efetivos ao desempenho dessas tarefas.

Podemos então constatar que o processo do estabelecimento da agenda política, com a necessidade de adotar novas abordagens num contexto securitário foi percecionado muito mais cedo nos Estados Unidos da América do que em Portugal. Tal como afirma SUSANA DURÃO (2006, p. 16), a adoção de um discurso mais centrado em políticas de proximidade e de uma dimensão mais local da segurança em Portugal, aconteceu “[...] quase duas décadas mais tarde da sua implementação nos países anglo-americanos que as desenharam [...]”. Note-se EDUARDO PEREIRA CORREIA e RAQUEL DUQUE (2011b, p. 31) ao realçarem o facto de

[...] enquanto Portugal enfrentava as dificuldades naturais de transformação do Estado em pleno processo revolucionário democrático, os EUA punham em prática alguns estudos de conceção das políticas de segurança. Por forma a atravessar

¹¹⁴ Sobre as referências à delinquência juvenil elencadas nos programas do II, III, V, VI e XII governos constitucionais *cf.* GOVERNO DE PORTUGAL (1978a), p. 102; GOVERNO DE PORTUGAL (1978b), p. 93; GOVERNO DE PORTUGAL (1979), p. 20; GOVERNO DE PORTUGAL (1980), p. 4; GOVERNO DE PORTUGAL (1991), pp. 12-13.

diversas limitações, surgiram novos conceitos como community policing, [...], como garantia da necessidade de uma resposta rápida bem como a adoção de uma atitude policial dirigida também para os problemas sociais e comunitários [...].

Desta forma, afirmar a existência de uma influência das políticas norte-americanas nas portuguesas seria demasiado ambicioso e, porventura, assentaria em premissas erradas. Tal impossibilidade deve-se à forte descentralização administrativa que o modelo federalista dos Estados Unidos da América integra em si mesmo. No âmbito desta descentralização, surgem diversos atores no contexto político e por conseguinte no processo de tomada de decisão político, convergindo para tal diversos atores ao nível federal, estatal e local. As bases estruturais das políticas norte-americanas são completamente distintas das políticas fundadas em Portugal. O facto de o MAI assumir uma posição de mediador na execução destes contratos difere da posição adotada pelo estado federal norte-americano no lançamento das políticas norte-americanas, nas quais o nível federal pretende impulsionar a adoção de programas de prevenção criminal, mas incumbe aos diferentes estados a decisão de adotar essas abordagens.

Todavia, não podemos ignorar que existem de facto semelhanças não só na criação de estruturas a um nível mais descentralizado do poder central de cada Estado, bem como no desiderato e intenção de cada política pública em termos de potenciar a prevenção da criminalidade e uma maior proximidade junto de cada cidadão.

Deste modo, EDUARDO PEREIRA CORREIA e RAQUEL DUQUE (2011b, p. 31) defendem que as políticas públicas de segurança existentes nos Estados Unidos da América apresentam, atualmente, uma dimensão que em Portugal está longe de ser atingida. Apesar de ser patente a mudança do referencial securitário tanto nos Estados Unidos da América, como em Portugal, o contexto de novas ameaças e desafios securitários, como o terrorismo, deslocam o curso de ação dos Estados para respostas mais musculadas (ELIAS, 2018).

Em conclusão, no que diz respeito aos objetivos de uma maior aposta na prevenção da criminalidade e de uma maior proximidade com o cidadão, as políticas norte-americanas apresentam contributos passíveis de se traduzirem, porventura, numa nova geração de políticas de segurança em Portugal. Não obstante as distinções entre os alicerces dos modelos políticos dos estados, a cooperação entre o Estado norte-americano e o Estado português assume-se como um processo natural e frutífero. A atual conjuntura securitária global impõe aos estados que se estabeleçam mecanismos de cooperação e formas de atuar conjuntas para fazer face aos atuais desafios securitários.

III. 4. A MATERIALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO: DESAFIOS E PERSPETIVAS FUTURAS

A transformação do referencial securitário repressivo para os moldes de um referencial preventivo deveu-se em grande medida à constante mutação das ameaças ao conceito de segurança dos Estados, bem como à organização de resposta aos mesmos por parte do poder político. Desta forma, ELKE KRAHMANN (2004, p. 3) atesta a emergência de um modelo de governança da segurança, no qual o desenvolvimento e implementação de políticas públicas de segurança cabe, não só ao Estado central, mas a toda a uma rede de atores estatais e não estatais, situados aos níveis internacionais, nacionais e locais.

Do mesmo modo, EDUARDO PEREIRA CORREIA e RAQUEL DUQUE (2011b, p. 30) consideram que as políticas de segurança que assentam numa base repressiva não se enquadram neste novo modelo de governança da segurança. Os Autores consideram que a par deste tipo de políticas deve ser desenvolvido “[...] um sistema integrado e otimizado ao longo dos anos, envolvendo desde logo complexos instrumentos de prevenção, justiça e inclusão social”.

Desde logo, um dos desafios que se impõe às perspetivas futuras das políticas de prevenção criminal reside nos obstáculos à construção e conseqüente prevalência de tais políticas. A este propósito, LUÍS ELIAS (2018) considera que existem políticas respeitantes a abordagens de prevenção criminal que não apresentam resultados no imediato, sendo os seus efeitos visíveis numa perspetiva a longo prazo. Devido a este facto, quer os responsáveis políticos quer os gestores policiais não se encontram devidamente preparados para uma aplicação prolongada destas políticas no tempo. Noutra perspetiva, FERREIRA DE OLIVEIRA (2018) atesta que o grande problema da implementação de políticas públicas deste tipo reside na mudança do poder político, exemplificando tal argumento com o tempo que mediou entre a primeira e a segunda geração dos CLS.

A falta de continuidade das políticas no contexto securitário constitui-se, então, como um dos maiores desafios ao processo de produção de políticas públicas. A necessidade de obter resultados no imediato leva a que os decisores políticos abandonem medidas inicialmente implementadas, optando por medidas assentes numa base mais reativa. Nesta perspetiva, outro dos desafios que cabe aos Estados e sobretudo às forças de segurança ultrapassar é, na opinião de LUÍS ELIAS (2018), a falta de equilíbrio entre políticas reativas e preventivas, “[...] sob pena de perderem o contacto com as dinâmicas sociais e criminais e serem ultrapassadas pelos acontecimentos, podendo potenciar uma espiral de criminalidade mais violenta [...]”. O limbo que aparenta existir entre a predominância de um referencial preventivo e um referencial repressivo

constitui-se assim, como um desafio à continuidade das políticas implementadas e da emergência de novas abordagens.

Nesta perspetiva, traçar um futuro das políticas públicas de segurança, no âmbito da prevenção da criminalidade, não se afigura como um processo linear. A necessidade das intenções políticas se alinhavarem com as políticas de prevenção criminal constitui o primeiro passo para que se constate uma materialização de tais políticas.

Contudo, e no âmbito do objeto da investigação, projeta-se a necessidade de uma aposta mais centrada nos contornos das políticas analisadas e numa cooperação entre os dois estados. Assim, atualmente importa referir, que esta cooperação integra as intenções políticas do atual governo constitucional, nomeadamente no que diz respeito à segurança interna e política criminal¹¹⁵. A primeira materialização em termos de cooperação entre os dois estados surgiu com o Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, firmado a 1 de junho de 1995¹¹⁶.

O Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América assenta no pressuposto da cooperação militar entre os dois Estados¹¹⁷ e permanece como o enquadramento institucional do nosso relacionamento (CORREIA e DUQUE 2011b, p. 31), após o Acordo de Defesa de 6 de setembro de 1951. No seguimento do estabelecimento desta cooperação, houve lugar à criação de uma Comissão Bilateral Permanente (CBP), sobre a qual ficou estabelecido a existência de reuniões semestrais, sempre que fossem necessárias¹¹⁸. O mesmo documento estabelece, ainda, a possibilidade de se desenvolverem entre os dois estados, outras áreas de cooperação¹¹⁹, sendo que cabe à referida comissão explorar tais áreas.

No que concerne à segurança interna de ambos os países, as reuniões, no âmbito da CBP, entre Portugal e os Estados Unidos da América têm-se revelado profícuas no reconhecimento da necessidade de cooperação. A mitigação de novas ameaças, sobretudo no âmbito da cibersegurança, tem-se revelado como o grande foco da cooperação a estabelecer¹²⁰. Também a recente vaga de incêndios florestais que ocorreu

¹¹⁵ No âmbito da Segurança Interna e Política Criminal, o programa do XXI governo constitucional defende a importância da continuidade dos projetos de cooperação com os Estados Unidos da América. Sobre esta temática *vide* GOVERNO DE PORTUGAL (2015), p. 56.

¹¹⁶ O Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América foi assinado a 1 de Junho de 1995 e ratificado pela Resolução da Assembleia da República n.º 38/95, de 21 de junho.

¹¹⁷ *Vide* artigo V do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, presente na Resolução da Assembleia da República n.º 38/95, de 21 de junho.

¹¹⁸ *Vide* artigo III, n.º 1 e 3 do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, presente na Resolução da Assembleia da República n.º 38/95, de 21 de junho.

¹¹⁹ *Vide* artigo VII, n.º 1 do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, presente na Resolução da Assembleia da República n.º 38/95, de 21 de junho.

¹²⁰ Para uma melhor compreensão do diálogo estabelecido entre os dois países *cfr.* 34.ª COMISSÃO BILATERAL PERMANENTE (2015), p. 3; 35.ª COMISSÃO BILATERAL PERMANENTE EUA- PORTUGAL (2016), p. 2; 36.ª REUNIÃO DA COMISSÃO BILATERAL PERMANENTE PORTUGAL-ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (2016), p. 4; 38.ª COMISSÃO BILATERAL PERMANENTE PORTUGAL-EUA (2017), p. 5.

em Portugal foi alvo de diálogo por parte da CBP, tendo sido dados os primeiros passos rumo a uma cooperação entre o Estado norte-americano e o Estado português¹²¹.

Desta forma, é possível constatar que a cooperação entre os dois estados não é inexistente. Atualmente, no âmbito da prevenção criminal, existem dois acordos firmados sobretudo direcionados para a prevenção e combate ao terrorismo. Os acordos entre os dois países para Reforçar a Cooperação no domínio da Prevenção e do Combate ao Crime¹²² e o para a Troca de Informação de Rastreamento do Terrorismo¹²³ configuram-se como uma das formas de materialização da cooperação entre Portugal e os Estados Unidos da América.

Ainda no âmbito da cooperação estabelecida, o Relatório Anual de Segurança Interna (IASI) referente a 2017 aponta diversas ações¹²⁴ desenvolvidas entre as FSS portuguesas e as congéneres estadunidenses¹²⁵. No entanto, a realidade é ainda qualificável de embrionária, dado o vasto potencial das políticas públicas de segurança, no âmbito da prevenção criminal, tanto dos Estados Unidos da América como de Portugal.

Desde os finais da década de sessenta, o contexto securitário norte-americano e, por inerência as respetivas políticas de segurança, adaptaram-se às exigências de um fenómeno criminal em constante mutação. Em Portugal, apesar da sua materialização apenas ter ocorrido na última década do século XX, deu-se diferenciadamente o mesmo processo transformativo.

A afirmação e resultante continuidade da cooperação entre Portugal e os Estados Unidos da América assumem-se como imperativa, não só no âmbito do planeamento das políticas de segurança, mas também da sua materialização. A exportação de procedimentos e boas práticas, no âmbito da prevenção criminal constitui também um vasto leque de contributos para o panorama nacional. Neste âmbito, ressaltamos as Grandes Opções Estratégicas da PSP para o quadriénio de 2017-2020 que revelam a importância da “[...] cooperação e colaboração contra outras polícias de outros países no

¹²¹ Sobre este assunto *vide* 38.^a COMISSÃO BILATERAL PERMANENTE PORTUGAL-EUA (2017), p. 5.

¹²² Para uma melhor compreensão dos objetivos e instrumentos firmados *vide* Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para Reforçar a Cooperação no domínio da Prevenção e do Combate ao Crime, presente na Resolução da Assembleia da República n.º 128/2011, de 31 de agosto.

¹²³ Sobre a materialização do acordo estabelecido entre os dois países *vide* Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para a Troca de Informação de Rastreamento do Terrorismo, presente na Resolução da Assembleia da República n.º 51/2013, de 15 de fevereiro.

¹²⁴ Para uma melhor análise do atual panorama da cooperação entre as FSS portuguesas e norte-americanas *vide* Anexo IX.

¹²⁵ Sobre esta matéria *vide* SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (2018). *Relatório Anual de Segurança Interna – 2017*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral, pp. 208-209.

intercâmbio de informações, mas também de experiências e de boas práticas [...] através de protocolos de cooperação [...]”¹²⁶.

Perante estas constatações, podemos afirmar que a cooperação entre os Estados Unidos da América e Portugal afigura-se importante e com um vasto potencial de exploração. A existência de projetos de cooperação entre as FSS dos dois países deixa antever a possibilidade de densificação das intenções políticas plasmadas pelo XXI governo constitucional português. No âmbito da prevenção criminal, a necessidade de observar as políticas de segurança assume-se como imperativa. O foco central na mitigação de problemas de índole criminal reside na aposta em políticas de prevenção da criminalidade.

Em suma, a necessidade de edificar políticas com um cariz de continuidade no tempo apresenta-se como fundamental não só para a sua prevalência, mas também para a resolução dos problemas que se pretendem ver solucionados. Para que se possam efetivar políticas de prevenção criminal, torna-se necessário responder aos problemas identificados de forma integral, reconhecendo o potencial de resposta de toda a sociedade civil, contribuindo assim para a construção de uma noção de coprodução de segurança. Neste âmbito, as políticas analisadas na presente investigação constituem-se como pontos de partida válidos para a extração de contributos para o panorama securitário nacional no âmbito da cooperação já estabelecida entre Portugal e os Estados Unidos da América.

¹²⁶ Neste âmbito *cfr.* POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA (2016). *Grandes Opções Estratégicas da PSP para 2017-2020*, p. 8.

CONCLUSÃO

O conceito de um Estado, enquanto principal e único ator responsável por providenciar segurança, tornou-se insustentável num mundo atual tremendamente marcado pelas tendências da globalização e das relações interestados. Esta importância para o garante da segurança é, cada vez mais, a assunção da qual os Estados não se podem alhear.

A relevância dos níveis globais e locais assume-se como fundamental na arquitetura da segurança do Estado, sobretudo dada a dimensão local que assumem muitos dos problemas de índole criminal. O paradigma fortemente estatal da segurança encontra-se profundamente transformado numa noção de coprodução de segurança, na qual diferentes entidades, de cariz estatal e não-estatal, auxiliam os principais aparelhos do Estado encarregues pela segurança de pessoas e bens, as forças de segurança. Deste modo, a operacionalização de políticas públicas de segurança assentes num referencial preventivo somente se encontra ao alcance dos Estados mediante a adoção deste novo sistema de governação securitária.

A presente investigação centrou-se no estudo das políticas públicas de segurança dos Estados Unidos da América e na consciencialização de que as forças de segurança e o sistema judicial de um país não são, por si só, suficientes para combater e prevenir as origens do crime. Contudo, para que possamos abordar e analisar o contexto securitário de um país numa determinada época e a correspondente implementação de políticas, temos que compreender qual o modelo político e as suas características inerentes.

Impôs-se, assim, uma análise às raízes dos Estados Unidos da América, nomeadamente ao momento da sua fundação enquanto nação soberana e independente. A importância deste estudo reside no facto de que o modelo político federalista estadunidense começou a ser moldado desde o processo de formação do país. O facto da formação de uma estrutura governativa central, comum a todos os estados, se ter desenrolado tendo em conta a importância da autonomia adquirida pelas treze colónias que se revoltaram contra o poder britânico é demonstrativo da importância destas subdivisões políticas. Por sua vez, com o surgimento da Constituição do Estado norte-americano, a fundação de um modelo político assente numa federação deu-se como um processo natural, garantindo desta forma um governo federal e autonomia a cada um dos estados constituintes da federação norte-americana.

Com a consolidação dos Estados Unidos da América, os níveis políticos e as suas dinâmicas sociais tenderam a tornarem-se mais claros. Os limites estabelecidos pela Constituição norte-americana deixam transparecer a ideia de que não só o governo

central tem a sua importância natural no processo de produção de políticas públicas, mas as estruturas governativas de dimensão estatal e local também apresentam responsabilidades de igual caráter dentro dos limites territoriais da sua responsabilidade. Assim, e a título de exemplo, problemas de índole criminal sempre se constituíram como assuntos cuja incumbência de resolução pertencera aos estados federados.

Neste contexto, revelou-se ainda importante proceder à análise do modelo policial norte-americano, como forma de compreender esta complexidade e a existência de múltiplas forças de segurança nas várias jurisdições territoriais norte-americanas. O estudo compreensivo das polícias a um nível federal, estatal, local e até tribal permitiu-nos inteirar das responsabilidades de cada força de segurança em cada nível territorial do país.

Esta abordagem inicial provou-se fundamental para sustentar a emergência das políticas públicas de segurança a partir do final da década de sessenta nos Estados Unidos da América. O crescente fenómeno de violência associado aos altos índices criminais e às inúmeras desordens civis registadas¹²⁷ motivou a incorporação deste assunto na agenda política do governo federal. Em 1965, na mensagem ao Congresso norte-americano, o Presidente LYNDON B. JOHNSON atribuiu um caráter nacional ao problema criminal que se encontrava bastante disseminado pelo território norte-americano. A inclusão dos problemas de índole criminal na agenda política federal, bem como as políticas públicas que naturalmente emergiram, revelaram-se inéditas na história do país.

Após esta mensagem presidencial, foram criadas diversas comissões com o intuito de analisar o fenómeno de violência associado ao crime e às desordens civis sendo que, de forma transversal, reuniu-se o consenso de que as forças de segurança e os sistemas judiciais de cada estado se revelavam ineficazes para, sozinhos, providenciarem uma resposta capaz aos problemas diagnosticados. Deste modo, ficou realçada a necessidade de, não só adotar abordagens de cariz preventivo e de identificar as causas dos crimes e das desordens, mas também foi evidenciado o potencial de contributos válidos para o contexto securitário do país por parte de outras entidades da sociedade civil.

Numa primeira nota, importa distinguir que as políticas públicas que emergiram no contexto securitário norte-americano destinavam-se a auxiliar os níveis estatais e locais a providenciarem uma resposta mais eficaz aos problemas identificados. A intervenção federal procurou não representar uma ingerência na autonomia política de cada estado

¹²⁷ Cfr. Anexo III.

federado, definindo assim objetivos gerais, cuja materialização pertencia ao nível estatal e local.

Ao longo de quase 30 anos, desenvolveram-se nos Estados Unidos da América diferentes políticas com o intuito de representar uma mudança, não só nas abordagens ao fenómeno criminal, mas também com o objetivo de reaproximar as polícias das comunidades.

A criação do LEAA, do OJJDP e do COPS traduziram-se em políticas de financiamento em larga escala, permitindo que diversos programas de prevenção criminal fossem criados, implementados e tivessem um impacto positivo na prevenção da criminalidade e também da delinquência e violência associados à faixa etária juvenil.¹²⁸ Outro dos principais desideratos destas políticas assentava na adoção da filosofia do *community policing* por parte das diversas FSS norte-americanas. Estas políticas traduziram-se na materialização da importância da colaboração com outras entidades no panorama securitário bem como na relevância de uma polícia mais próxima dos cidadãos. Atualmente, estes três gabinetes, pese embora a substituição do LEAA pelo OJP, continuam a desempenhar a sua função no âmbito da prevenção criminal a nível nacional.

Em Portugal, o desfasamento temporal é evidente na assunção, por parte do discurso político, da necessidade de aposta em políticas cujo foco fosse a prevenção da criminalidade. Porém, tornou-se evidente a necessidade das forças de segurança se posicionarem mais próximas dos cidadãos, a par da constatação do potencial das estruturas locais no âmbito do contexto securitário. Estas intenções acabaram por ser materializadas através da criação de estruturas, bem como de programas que representaram a mudança na abordagem das políticas públicas de segurança portuguesas.

A criação dos CMS e a implementação da primeira geração de CLS elegeram os municípios como parceiros fundamentais no diagnóstico de incivildades e problemas de índole criminal e conseqüente adoção de soluções em conjunto com uma série de entidades, entre as quais figuravam e figuram as forças de segurança. A par destas estruturas, a criação de programas de proximidade pelo MAI e, posteriormente, por parte da PSP do desenvolvimento de uma estratégia congregadora de todos os programas, significou um *input* importante por parte do poder político na necessidade das forças de segurança materializarem abordagens no âmbito da prevenção criminal.

Apesar do desfasamento temporal entre os dois países, importa ressaltar os passos significativos que Portugal deu, num tão curto espaço de tempo, rumo à

¹²⁸ Cfr. Anexo IV e Anexo V.

implementação definitiva de um referencial preventivo. O desenvolvimento de programas de proximidade, a criação de estruturas locais, o desenvolvimento dos CLS e a produção de legislação que realça a importância da aposta na prevenção configuram-se como indicadores importantes acerca dos benefícios destas políticas.

Deste modo, as políticas públicas de segurança norte-americanas e portuguesas seguiram dois eixos que representaram a falência da conceção de uma segurança iminentemente operada pelo Estado, nomeadamente as FSS e os sistemas judiciais. A percepção de que os problemas de índole criminal apresentavam uma dimensão local tornou-se decisiva para descentralizar o diagnóstico dos problemas existentes, bem como o desenvolvimento e implementação de soluções e respostas eficazes. Noutro âmbito, a noção de uma polícia demasiadamente afastada das populações representava um retrocesso nas intenções de adotar abordagens com um cariz mais preventivo. Os incentivos políticos verificados nos Estados Unidos da América e em Portugal para uma adoção destes modelos e conseqüente materialização constitui-se em mais uma constatação da mudança do referencial preventivo.

Assim, o fator da continuidade impõe-se como um fator decisivo para o singrar destas políticas. O conceito de segurança trata-se de um conceito em mutação, sendo que a estagnação das políticas públicas de segurança no âmbito da prevenção criminal representa uma falha no acompanhamento dessa evolução.

Do estudo realizado acerca destas duas realidades securitárias, ainda com naturezas distintas, sobressaem políticas com objetivos e formas de materialização semelhantes. Os contributos passíveis de permuta entre a realidade norte-americana e a realidade portuguesa assentam sobretudo no estabelecimento de uma cooperação institucional e governativa entre os dois Estados, que pode e deve ser explorada. A vasta experiência no campo das políticas públicas de segurança no país norte-americano levam-nos a considerar a existência de um potencial nacional no campo das políticas públicas.

Os atuais instrumentos de cooperação entre ambos os países, nomeadamente ao nível das FSS, deixa antever a existência de um potencial de exploração. No entanto, ressalta a necessidade de densificar os protocolos de cooperação já estabelecidos no âmbito da CBP e afirmar uma cooperação transatlântica em matéria de políticas públicas. No âmbito da prevenção criminal, as políticas produzidas por parte do Estado português e do Estado norte-americano constituem-se como fontes válidas para uma aplicação às suas ameaças e desafios à segurança dos estados.

Atualmente, o contexto securitário de um Estado moderno exige uma materialização sustentada num vigoroso trabalho em rede e de cooperação, recusando o isolamento, e permitindo o desenvolvimento de uma solução global estratégica na definição de uma política pública de segurança nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DICIONÁRIOS E ENCICLOPÉDIAS

- BERLIN, M. (2013). Evolution of Community Policing. *in* PEAK, K. (ed.). *Encyclopedia of Community Policing and Problem Solving*. California: Sage Publications, pp. 52-57.
- BRACEY, D. (2005). Tribal Police. *in* SULLIVAN, L. e ROSEN, M. (1.^a ed.). *Encyclopedia of Law Enforcement*. California: Sage Publications, pp. 468-470.
- DIAMOND, D. (2005) Municipal Policing. *in* SULLIVAN, L. e ROSEN, M. (1.^a ed.). *Encyclopedia of Law Enforcement*. California: Sage Publications, pp. 294-296.
- DWYER, E. e SHAH, R. (2012). Law Enforcement Administration Act Initiatives. *in* BARTON-BELLESA, S. (ed.). *Encyclopedia of Community Corrections*. California: Sage Publications, pp. 229-231
- FALCONE, D. e WELLS, E. (2007) Sheriffs. *in* GREENE, J. (3.^a ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, pp. 1174-1177.
- FOSTER, P. (2007). Law Enforcement Assistance Administration. *in* GREENE, J. (3.^a ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, pp. 749-751.
- KAHLER, J. e GARICK, S. (2007). Drug Abuse Prevention Education. GREENE, JACK (3.^a ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, pp. 436-439.
- GREENE, JACK (2007). Community-Oriented Policing: History. *in* GREENE, JACK (3.^a ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, pp. 201-205.
- MAYO, L. (2005). Law Enforcement Assistance Administration. *in* SULLIVAN, L. e ROSEN, M. (1.^a ed.) *Encyclopedia of Law Enforcement*. California: Sage Publications, pp. 267-269.
- NATIONAL CONSTABLES ASSOCIATION (2007) Constables. *in* GREENE, J. (3.^a ed.) *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, pp. 246-247.
- NORED, L. (2007). Drug Abuse Resistance Education (D.A.R.E.). *in* GREENE, J. (3.^a ed.) *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, pp. 440-443.
- O'ROURKE, H. (2005). State Police. *in* SULLIVAN, L. e ROSEN, M. (1.^a ed.) *Encyclopedia of Law Enforcement*. California: Sage Publications, pp. 439-440.
- RICHARDSON, J. (2007) American Policing: Early Years. *in* GREENE, J. (3.^a ed.) *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, pp. 46-52.

- SCHEIDER, M. (2013). Office of Community Oriented Policing Services. *in* PEAK, K. (ed.). *Encyclopedia of Community Policing and Problem Solving*. California: Sage Publications, pp. 42-47.
- SKOGAN, W. (2005). Community Policing. *in* SULLIVAN, L. e ROSEN, M. (1.^a ed.) *Encyclopedia of Law Enforcement*. California: Sage Publications, pp. 74-78.
- SMITH, B. e FALCONE, D. (2007). State Law Enforcement. *in* GREENE, J. (3.^a ed.). *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, pp. 1195-1198.
- UCHIDA, C. (2007). History of American Policing. *in* GREENE, J. (3.^a ed.) *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, pp. 616-620
- WATTS, D. (2010). *Dictionary of American Government and Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press, p. 115.
- WEISHEIT, R., FALCONE, D. e WELLS, E. (2007). Rural and Small-Town Law Enforcement. *in* GREENE, J. (3.^a ed.) *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge, pp. 1143-1146.

OBRAS GERAIS E ESPECÍFICAS

- AMBROŽ, M., MEŠKO, G. e FLANDER, B. (2017). Social Crime Prevention: Concepts, Developments, and Challenges. ed. WINTERDYK, J. (1.^a ed.) *Crime Prevention: International Perspectives, Issues and Trends*. Florida: CRC Press, pp. 209-230.
- BATAVELJIĆ, D. (2012). Federalism: The Concept, Development and Future. *in* *International Journal of Humanities and Social Science*. (Vol. 2, n.º 24). Kragujevac: University of Kragujevac.
- BEDNAR, J. (2011). *The Political Science of Federalism*. Michigan: University of Michigan.
- BIRKLAND, T. (1997). *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- BIRKLAND, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. (3.^a ed.). New York: Routledge.
- BULLOCK, K. e FIELDING, N. (2017). Community Crime Prevention. ed. TILLEY, N. e SIDEBOTTOM, A. (2.^a ed.) *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. New York: Routledge, pp. 87-108.
- BURGESS, M. (2006). *Comparative Federalism: Theory and Practice*. New York: Routledge.

- CALDER, J. (2014). Influences of Investigations and Scholarly Studies on the Evolution of American Private Policing: Healthy Distrust, Watchful Eyes. in GILL, M. (2.^a ed.). *The Handbook of Security*. New York: Palgrave Macmillan. (pp. 453-486).
- CERNA, L. (2013). *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- COLE, G., SMITH, C. e DEJONG, C. (2013). *The American System of Criminal Justice*. (13.^a ed.). Belmont: Wadsworth.
- CONSER, J., PAYNICH, R. e GINGERICH, T. (2013). *Law Enforcement in the United States*. (3.^a ed.). Burlington: Jones & Bartle.
- CORREIA, E. P. (2015). *Liberdade e Segurança*, Lisboa: ISCPSI – ICPOL.
- CORREIA, E. P. e DUQUE, R. (2011a). O poder político e a emergência das políticas públicas de segurança in VALENTE, M. (coord.). *Politeia: Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Ano VIII. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, pp. 39-49.
- CORREIA, E. P. e DUQUE, R. (2011b). Why can't we cross the line?. in FLAD (ed.). *Revista Paralelo*. (n.º 6). Lisboa: FLAD – Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, pp. 30-31.
- CORDNER, G. (2015). Community Policing: Elements and Effects. in DUNHAM, R. e ALPERT, G. (7.^a ed.), *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*. Illinois: Waveland Press, pp. 481-498.
- CRAWFORD, A. (1998). *Crime Prevention & Community Safety: Politics, Policies & Practices*. Essex: Pearson Education.
- DIAS, M. (2012). Um Olhar Conjuntural em Torno da(s) Política(s) (d)e Segurança. in CORREIA, E. P. e DUQUE, R. (coord.). *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa: Fonte da Palavra, pp. 59-70.
- DUKES, D. e KRATCOSKI, P. (1995). Perspectives on Community Policing. in DUKES, D. e KRATCOSKI, P. (ed.). *Issues in Community Policing*. Cincinnati: Anderson Publishing, pp. 5-20.
- DURKHEIM, É. (2010). *As Regras do Método Sociológico*. (11.^a ed.). Barcarena: Editorial Presença.

- ECK, J. (2017). Evaluation and review for lesson learning. *in* TILLEY, N. e SIDEBOTTOM, A. (2.^a ed.). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. New York: Routledge, pp. 560-583.
- ELIAS, L. (2007). Policiamento de Proximidade: Princípios e Fundamentos para a Implementação de Estratégias de Prevenção Criminal. *in* SILVA, G. e VALENTE, M. (coord.). *Estudos de Homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro*. Coimbra: Almedina, pp. 465-536.
- ESPÍRITO SANTO, P. (2010). *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais – Génese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- FEELEY, M. e SARAT, A. (1980). *The Policy Dilemma: Federal Crime Policy and the Law Enforcement Assistance Administration, 1968-1978*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- FERNANDES, L. F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- FERNANDES, L. F. (2017). A Insegurança e as Políticas Públicas de Segurança. *in* GOUVEIA, J. (coord.). *Estudos de Direito e Segurança*. (Vol. II). Coimbra: Almedina, pp. 307-325.
- FOSDICK, R. (1920). *American Police Systems*. New York: The Century Company.
- FRIEDMAN, L. (1993). *Crime and Punishment in American History*. New York: Basic Books.
- GAINES, L. e KAPPELER, V. (2009). *Community Policing: a contemporary perspective*. (5.^a ed.). New Jersey: LexisNexis Group.
- GERSTON, L. (2007). *American Federalism: A Concise Introduction*. New York: M.E. Sharpe. Taylor & Francis.
- GOLDSTEIN, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *In Crime and Delinquency*. (Vol. n.º 25). California: Sage Publications.
- GRACK, R. (2007). *The Department of Homeland Security*. New York: Chelsea House.
- GREENE, J. (2000). Community Policing in America: Changing the Nature, Structure, and Function of the Police. *in* HORNEY, J. (ed.). *Policies, processes and decisions of the justice system*. (Vol. n.º 3). Washington, D.C: National Institute of Justice, pp. 299-370.
- GUEDES, A. M. e ELIAS, L. (2010). *Controlos Remotos: Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Coimbra: Almedina.

- GUERRA, L. (2013-2015). Clarificando o conceito de segurança. in VALENTE, M. (coord.). *Politeia: Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Ano X-XI-XII. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, pp. 119-132.
- HAMILTON, A., JAY, J. e MADISON, J. (2001). *The Federalist*. ed. CAREY, G. e MACCLELLAN, J. Indianapolis: Liberty Fund.
- HAMILTON, A. (2001a). Federalist n.º 9, ed. CAREY, G. e MACCLELLAN, J., *The Federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, pp. 37-41.
- HAMILTON, A. (2001b). Federalist n.º 15, ed. CAREY, G. e MACCLELLAN, J., *The Federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, pp. 68-75.
- HAMILTON, A. (2001c). Federalist n.º 16, ed. CAREY G. e MACCLELLAN, J., *The Federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, pp. 75-80.
- HESS, K. (2009). *Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice*. (9.ª ed.). Belmont: Wadsworth.
- HOMEL, P. e BROWN, R. (2017). Implementation: Partnership and leverage in crime prevention. in. TILLEY, N. e SIDEBOTTOM, A. (2ª ed.). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. New York: Routledge, pp. 536-559.
- HUDZIK, J. (1984). *Federal Aid to Criminal Justice: Rhetoric, Results and Lessons*. Washington, D.C: The National Criminal Justice Association.
- JANN, W. e WEGRICH, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. in FISCHER, F., et. al. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods*. Florida: CRC Press, pp. 43-62.
- JILLSON, C. (2008). *American Government: Political Change and Institutional Development*. New York: Routledge.
- KELLING, G., et. al. (1974). *The Kansas City Preventive Patrol Experiment – A summary report*. Washington: Police Foundation.
- KELLING, G., MOORE, M. e TROJANOWICZ, R. (2000). Crime and Policing. in OLIVER, W. (ed.). *Community Policing: classical readings*. New Jersey: Prentice Hall, pp. 41-59.
- KELLING, G. e MOORE, M. (1988). The Evolving Strategy of Policing. in NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE. *Perspectives on Policing*. (n.º 4), pp. 1-16.
- KELLING, G. e WILSON, J. (1982). The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows. in *The Atlantic*. Washington, D.C: The Atlantic Monthly Group LLC, pp. 1-10.

- KINGDON, J. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. (2ª ed.). Essex: Pearson Education Limited.
- KRAHMANN, E. (2004). From State to Non-State Actors: The Emergence of Security Governance. in KRAHMANN, E. (ed.). *New Threats and New Actors in International Security*. New York: Palgrave Macmillian, pp. 3-19.
- KURY, H. (2017). Community Crime Prevention and Punishment. ed. WINTERDYK, J. (1ª ed.). *Crime Prevention: International Perspectives, Issues and Trends*. Florida: CRC Press, pp. 179-208.
- LAB, S. (2003). Community Policing as Crime Prevention in the United States. in LAB, S. e DAS, D. (ed.). *International Perspectives on Community Policing and Crime Prevention*. New Jersey: Prentice Hall, pp. 3-13.
- LAB, S. (2010). *Crime Prevention: approaches, practices, and evaluations*. (7ª ed.). New Jersey: LexisNexis Group.
- LATZER, B. (2016). *The Rise and Fall of Violent Crime in America*. New York: Encounter Books.
- LOCKE, J. (1988). *Two Treatises of Government*. ed. LASLETT, P. Cambridge: Cambridge University Press.
- MADISON, J. (2001a). Federalist n.º 10, ed. CAREY G. e MACCLELLAN, J., *The Federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, pp. 42-49.
- MADISON, J. (2001b). Federalist n.º 46, ed. CAREY G. e MACCLELLAN, J., *The Federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, pp. 242-248.
- MADISON, J. (2001c). Federalist n.º 51, ed. CAREY G. e MACCLELLAN, J., *The Federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, pp. 267-272.
- MILLER, L. (2001). *The Politics of Community Crime Prevention: Implementing Operation Weed and Seed in Seattle*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- MONKKONEN, E. (1981). *Police in Urban America, 1860-1920*. New York: Cambridge University Press.
- MOORE, M. (1992). Problem-solving and Community Policing. in MORRIS, N. e TONRY, M. (ed.). *Modern Policing*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 99-158.
- MORRIS, C. e VILA, B. (1999). *The Role of Police in American Society*. Connecticut: Greenwood Press.

- OLIVEIRA, J. F. (2001). Os modelos de polícia, face à emergência das políticas públicas de segurança. *in* PSP (ed.) *Separata da Revista polícia portuguesa*. (Ano LXIV, 2ª série, n.º 128). Lisboa: Polícia de Segurança Pública.
- OLIVEIRA, J. F. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento, a Emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Almedina.
- PALMIOTTO, M. (1997). *Policing: concepts, strategies, and current issues in American Police Forces*. North Carolina: Carolina Academic Press.
- PALMIOTTO, M. (1998). The 1994 Violent Crime Control and Law Enforcement Act: An Evaluation. *in The Justice Professional: A Critical Journal of Crime, Law and Society*. (Vol. N.º 10) New York: Routledge, pp. 407-414.
- PASQUINO, G. (2010). *Curso de Ciência Política*. (2ª ed.). Cascais: Principia.
- POLICE FOUNDATION (1981). *The Newark Foot Patrol Experiment*. Washington, D.C: Police Foundation.
- POLLOCK, J. (2012). *Crime and Justice in America: an introduction to criminal justice*. (2.ª ed.). Massachusetts: Elsevier.
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. (4.ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- ROBERTSON, D. (2012). *Federalism and the Making of America*. New York: Routledge.
- ROTHSCHILD, E. (1995). What is Security? *in* AMERICAN ACADEMY OF ARTS & SCIENCE. *Daedalus: The Quest for World Order*. (vol. 124, n.º 3). Massachusetts: MIT Press, pp. 53-98.
- SARMENTO, C. (2017). Os Cavalos de Troia: uma Visão Política da Segurança e do Direito. *in* GOUVEIA, J. (coord.). *Estudos de Direito e Segurança*. (Vol. II). Coimbra: Almedina, pp. 91-103.
- SARMENTO, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- SCHNEIDER, S. (2015). *Crime Prevention: Theory and Practice*. Florida: CRC Press.
- SHAW, M. (2017). The Politics of Crime Prevention. *in* WINTERDYK, J. (1ª ed.). *Crime Prevention: International Perspectives, Issues and Trends*. Florida: CRC Press, pp. 424-447.

- SILVA, A. (2009). A Ruptura com o Senso Comum nas Ciências Sociais. in SILVA, A. e PINTO, J. (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 29-53.
- SINGH, R. (2003). *American Government & Politics: A Concise Introduction*. London: Sage Publications.
- SKOGAN, W. (1995). Community Policing in the United States. in BRODEUR, J. (ed.). *Comparisons in Policing: An International Perspective*. Aldershot: Avebury Press, pp. 86-111.
- SKOGAN, W., et. al. (1999). *On the Beat: Police and Community Problem Solving*. Colorado: Westview Press.
- SOROMENHO-MARQUES, V. (2002). *A Revolução Federal: Filosofia Política e Debate Constitucional na Fundação dos E.U.A.* Lisboa: Edições Colibri.
- SPARROW, M. (2000). Implementing Community Policing. in OLIVER, W. (ed.). *Community Policing: classical readings*. New Jersey: Prentice Hall, pp. 172-183.
- STEVERSON, L. (2008). *Policing in America: a reference handbook*. California: ABC-CLIO.
- THE NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CIVIL DISORDERS (1968). *The Kerner Report*. New Jersey: Princeton University Press.
- TOCQUEVILLE, A. (2007). *Da Democracia na América*. Estoril: Principia.
- UCHIDA, C. (2015). The Development of the American Police: an historical overview. in DUNHAM, R. e ALPERT, G. (7th ed.), *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*. Illinois: Waveland Press. (pp. 11-30).
- VILE, M. (2007). *Politics in the USA*. (6.^a ed.). New York: Routledge.
- WAKEFIELD, A. (2014). Where Next for the Professionalization of Security? in GILL, M. (2.^a ed.), *The Handbook of Security*. New York: Palgrave Macmillan. (pp. 919-935).
- WAKELING, S. et. al. (2001). *Policing on American Indian Reservations*. Washington D.C: U.S Department of Justice.
- WILSON, J. (2013). *Thinking About Crime*. (3.^a ed.). New York: Basic Books.

LEGISLAÇÃO – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES, de 17 de setembro de 1787.

UNITED STATES DECLARATION OF INDEPENDENCE, de 4 de julho de 1776.

ARTICLES OF CONFEDERATION, de 1 de março de 1781.

CODE OF FEDERAL REGULATIONS (2017).

DEPARTMENT OF JUSTICE ACT (1870).

HOMELAND SECURITY ACT, *Public Law 107-296* de 25 de novembro de 2002.

JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION ACT, *Public Law 93-415* de 7 de setembro de 1974.

LAW ENFORCEMENT ASSISTANCE ACT, *Public Law 89-197* de 22 de setembro de 1965.

OMNIBUS CRIME CONTROL AND SAFE STREETS ACT, *Public Law 90-351* de 19 de junho de 1968.

TRADE FACILITATION AND TRADE ENFORCEMENT ACT, *Public Law 114-125* de 24 de fevereiro de 2016.

UNITED STATES CODE (2017).

USA PATRIOT ACT, *Public Law 107-56* de 26 de outubro de 2001.

VIOLENT CRIME CONTROL AND LAW ENFORCEMENT ACT, *Public Law 103-322* de 13 de setembro de 1994.

LEGISLAÇÃO – PORTUGAL

LEI n.º 33/98, de 18 de julho. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 164, 3472-3473. Assembleia da República. (Conselhos Municipais de Segurança).

LEI n.º 17/2006, de 23 de maio. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 99, 3462-3463. Assembleia da República. (Lei Quadro da Política Criminal).

LEI n.º 7-B/2016, de 31 de março. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 63, 1110-(2)-1110-(67). Assembleia da República. (Grandes Opções do Plano para 2016-2019).

LEI n.º 96/2017, de 23 de agosto. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 162, 4924-4928. Assembleia da República. (Objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019).

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA n.º 38/95. *Diário da República*, 1.ª Série-A, n.º 235, 6250-6288. Assembleia da República. (Acordo de Cooperação e Defesa entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América, o Acordo Técnico e o Acordo Laboral).

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA n.º 35/2008, de 29 de julho. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 145, 4802-4803. Assembleia da República. (Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa).

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA n.º 128/2011, de 31 de agosto. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 199, 4643-4651. Assembleia da República. (Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para Reforçar a Cooperação no Domínio da Prevenção e do Combate ao Crime).

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA n.º 51/2013, de 15 de fevereiro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 71, 2125-2133. Assembleia da República. (Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para a Troca da Informação de Rastreio do Terrorismo).

FONTES ELETRÓNICAS

34.ª COMISSÃO BILATERAL PERMANENTE (2015). *Declaração Conjunta de Portugal e dos Estados Unidos da América*. [Em linha]. Disponível em <https://pt.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/185/2016/12/Declara%C3%A7%C3%A3o-conjunta-da-34a-reuni%C3%A3o-da-Comiss%C3%A3o-Bilateral-Permanente-Portugal-%E2%80%93-EUA.pdf>. (Consultado em 22 de abril de 2018).

35.ª COMISSÃO BILATERAL PERMANENTE EUA-PORTUGAL (2016). *Declaração Conjunta*. [Em linha]. Disponível em <https://pt.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/185/2016/12/Declara%C3%A7%C3%A3o-conjunta-da-35a-reuni%C3%A3o-da-Comiss%C3%A3o-Bilateral-Permanente-Portugal-%E2%80%93-EUA.pdf>. (Consultado em 22 de abril de 2018).

36.ª REUNIÃO DA COMISSÃO BILATERAL PERMANENTE PORTUGAL-ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (2016). *Declaração Conjunta*. [Em linha]. Disponível em <https://pt.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/185/2016/12/Declara%C3%A7%C3%A3o-conjunta-da-36a-reuni%C3%A3o-da-Comiss%C3%A3o-Bilateral-Permanente-Portugal-%E2%80%93-EUA.pdf>. (Consultado em 22 de abril de 2018).

38.ª COMISSÃO BILATERAL PERMANENTE PORTUGAL-EUA (2017). *Declaração Conjunta*. [Em linha]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=cf1cf730-ad67-4278-93fc-5b7910b68e5e>. (Consultado em 22 de abril de 2018).

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1970). *Making the Safe Streets Act Work: An Intergovernmental Challenge*. Washington, D.C.: U.S Government Printing Office. [Em linha]. Disponível em <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/infor>

[mation/m-46.pdf](#). (Consultado em 6 de março de 2018).

BILCHIK, S. (1999). Juvenile Justice: A Century of Change. *in* OFFICE OF JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION (ed.). *1999 National Report Series*. Washington, D.C: U.S Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojjdp/178995.pdf>. (Consultado em 28 de fevereiro de 2018).

BLEW, C., *et. al.* (1977). *Project New Pride: An Exemplary Project*. Washington, D.C: U.S Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/53727NCJRS.pdf>. (Consultado em 22 de fevereiro de 2018).

BROWNE, S. (1977). *Denver High Impact Anti-Crime Program: Evaluation Report*. Washington, D.C: U.S Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/53727NCJRS.pdf>. (Consultado em 22 de fevereiro de 2018).

CAHILL, M. e HAYESLIP, D. (2010). *Findings from the Evaluation of OJJDP's Gang Reduction Program*. Washington, D.C: U.S Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojjdp/230106.pdf>. (Consultado em 24 de abril de 2018).

CIREL, P., *et. al.* (1977). *Community Crime Prevention Program, Seattle Washington: An Exemplary Project*. Washington, D.C: U.S Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/42383NCJRS.pdf>. (Consultado em 20 de fevereiro de 2018).

CLINTON, W. (1994). *State of the Union 1994 (prepared version)*. Washington, D.C: U.S Congress. [Em linha]. Disponível em [http://www.let.rug.nl/usa/presidents/william-jefferson-clinton/state-of-the-union-1994-\(prepared-version\).php](http://www.let.rug.nl/usa/presidents/william-jefferson-clinton/state-of-the-union-1994-(prepared-version).php). (Consultado em 9 de março de 2018).

DIEGELMAN, R. (1982). Federal Financial Assistance for Crime Control: Lessons of the LEAA Experience. *in* NORTHWESTERN UNIVERSITY SCHOOL OF LAW (ed.). *The Journal of Criminal Law & Criminology*. (Vol. n.º 73, n.º 3). USA: Northwestern University School of Law, pp. 994-1011. [Em linha]. Disponível em <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6325&context=jclc>. (Consultado em 30 de abril de 2018).

DURÃO, S. (2006). *Patrulha e Proximidade: uma etnografia da polícia de Lisboa*. Lisboa: ISCTE. Tese de Doutoramento: Doutoramento em Antropologia. [Em linha]. Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/274>. (Consultado em 19 de março de 2018).

ELIAS, L. (2012). *Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada – working paper #11*. Lisboa: Observatório Político. [Em linha]. Disponível em <http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2012/05/wp-11.pdf>. (Consultado em 29 de março de 2018).

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (2005). *Community Policing Grants: COPS Grants were a modest contributor to declines in crime in the 1990s*. Washington, D.C: U.s Government Accountability Office. [Em linha]. Disponível em <https://www.gao.gov/assets/250/248152.pdf>. (Consultado em 6 de março de 2018).

GOVERNO DE PORTUGAL (1978a). *Programa do II Governo Constitucional*. [Em linha]. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464015/GC02.pdf>. (Consultado em 21 de março de 2018)

GOVERNO DE PORTUGAL (1978b). *Programa do III Governo Constitucional*. [Em linha]. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464018/GC03.pdf>. (Consultado em 21 de março de 2018).

GOVERNO DE PORTUGAL (1979). *Programa do V Governo Constitucional*. [Em linha]. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464024/GC05.pdf>. (Consultado em 21 de março de 2018).

GOVERNO DE PORTUGAL (1980). *Programa do VI Governo Constitucional*. [Em linha]. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464027/GC06.pdf>. (Consultado em 21 de março de 2018).

GOVERNO DE PORTUGAL (1991). *Programa do XII Governo Constitucional*. [Em linha]. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464042/GC12.pdf>. (Consultado em 21 de março de 2018).

GOVERNO DE PORTUGAL (1995). *Programa do XIII Governo Constitucional*. [Em linha]. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464045/GC13.pdf>. (Consultado em 21 de março de 2018).

GOVERNO DE PORTUGAL (1999). *Programa do XIV Governo Constitucional*. [Em linha]. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464048/GC14.pdf>. (Consultado em 21 de março de 2018).

GOVERNO DE PORTUGAL (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. [Em linha]. Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>. (Consultado em 21 de março de 2018).

GOVERNO DE PORTUGAL (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional*. [Em linha]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>. (Consultado em 28 de março de 2018).

INÁCIO, C. (2010). *Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma*. Aveiro: Universidade de Aveiro. Dissertação de Mestrado: Mestrado em Ciência Política. [Em linha]. Disponível em <http://ria.ua.pt/bitstream/10773/3445/1/2010001055.pdf>. (Consultado em 29 de abril de 2018).

INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME (2016). *The 5th International Report. Crime Prevention and Community Safety: Cities and the New Urban Agenda*. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime. [Em linha]. Disponível em http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/International_Report/CIPC_5th_IR5_Final.pdf. (Consultado em 9 de fevereiro de 2018).

INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME (2018). [Em linha]. Disponível em <http://www.crime-prevention-intl.org/index.php?id=11&L=1>. (Consultado em 9 de fevereiro de 2018).

JOHNSON, C. e ROTH, J. (2003). *The COPS Program and the Spread of Community Policing Practices, 1995-2000*. Washington, D.C: Urban Institute. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/200517.pdf>. (Consultado em 6 de março de 2018).

JOHNSON, L. B. (1965). *Special Message to the Congress on Law Enforcement and Administration of Justice*. Washington, D.C: White House. [Em linha]. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=26800>. (Consultado em 5 de março de 2018).

LAW AND JUSTICE PLANNING OFFICE (1976). *Policy Development Report on The Community Crime Prevention Program*. Seattle: Office of Policy Planning. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/41638NCJRS.pdf>. (Consultado em 20 de fevereiro de 2018).

LAW ENFORCEMENT ASSISTANCE ADMINISTRATION (1969). *The First Annual Report of the Law Enforcement Assistance Administration (LEAA), for the fiscal year 1969*. Washington, D.C: U.S Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/2157.pdf>. (Consultado em 18 de fevereiro de 2018).

MATHEWS, K. (1981). An Evaluation of the Seattle Community Crime Prevention Program. *in* GARNER, J. e JAYCOX, V. (eds.). *The First National Conference on Criminal Justice Evaluation: Selected Papers*. Washington, D.C: U.S Department of Justice, pp. 239-246. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/82918-82926NCJRS.pdf>. (Consultado em 20 de fevereiro de 2018).

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (2008). *Protocolo entre o Ministério da Administração Interna e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – Contratos*

Locais de Segurança. [Em linha]. Disponível em http://www.cm-fozcoa.pt/index.php/documentos-on-line/doc_download/235-contratos-locais-de-seguranca. (Consultado em 21 de março de 2018).

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (2017). *Contratos Locais de Segurança – Nova geração*. [Em linha]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=12e5d402-2b1f-442c-9e7e-78c2ff8078ec>. (Consultado em 28 de março de 2018).

MUHLHAUSEN, D. (2001). *Do Community Oriented Policing Services Grants Affect Violent Crime Rates?* Washington, D.C: Heritage Foundation. [Em linha]. Disponível <https://www.heartland.org/template-assets/documents/publications/8354.pdf>. (Consultado em 6 de março de 2018).

NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CRIMINAL JUSTICE STANDARDS AND GOALS (1973a). *A National Strategy to Reduce Crime*. Washington, D.C: U.S Government Printing Office. [Em linha]. Disponível em <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015005395408>. (Consultado em 27 de fevereiro de 2018).

NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CRIMINAL JUSTICE STANDARDS AND GOALS (1973b). *Community Crime Prevention*. Washington, D.C: U.S Government Printing Office. [Em linha]. Disponível em <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.32106001089520;view=1up;seq=23>. (Consultado em 27 de fevereiro de 2018).

NATIONAL COMMISSION ON THE CAUSES AND PREVENTION OF VIOLENCE (1969). *To Establish Justice, To Insure Domestic Tranquility*. Washington, D.C: U.S Government Printing Office. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/275NCJRS.pdf>. (Consultado em 27 de fevereiro de 2018).

OFFICE OF COMMUNITY ORIENTED POLICING SERVICES (2014). *The COPS Office: 20 Years of Community Oriented Policing*. Washington, D.C: U.S Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <https://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p301-pub.pdf>. (Consultado em 6 de março de 2018).

OFFICE OF JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION (s.d). *Project New Pride*. Washington, D.C: U.S Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/97213NCJRS.pdf>. (Consultado em 22 de fevereiro de 2018).

OFFICE OF JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION (2015). *Literature Review: A Product of the Model Programs Guide*. Washington, D.C: Office of Juvenile Justice and

Delinquency Prevention. [Em linha]. Disponível em https://www.ojdp.gov/mpg/litreviews/Status_Offenders.pdf. (Consultado em 9 de março de 2018).

OFFICE OF JUSTICE PROGRAMS (2004). *The Weed and Seed Strategy*. Washington, D.C: U.S Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/207498.pdf>. (Consultado em 19 de março de 2018).

POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA (2016). *Grande Opções Estratégicas da PSP para 2017-2020*. Lisboa: PSP. [Em linha]. Disponível em <http://www.psp.pt/Documentos/%20Varios/Grandes%20Op%C3%A7%C3%B5es%20Estrat%C3%A9gicas%20da%20PSP%20para%202017-2020%20-%20VF%20assinada%20com%20capa.pdf>. (Consultado em 22 de abril de 2018).

POTTER, G. (2013). *The History of Policing in the United States*. Richmond: ECU School of Justice Studies. [Em linha]. Disponível em <http://plsonline.eku.edu/sites/plsonline.eku.edu/files/the-history-of-policing-in-us.pdf>. (Consultado em 6 de dezembro de 2017).

PRESIDENT'S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE (1967). *The Challenge of Crime in a Free Society*. Washington, D.C: U.S Government Printing Office. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/42.pdf>. (Consultado em 18 de fevereiro de 2018).

REAVES, B. (2011). *Census of State and Local Law Enforcement Agencies, 2008*. Washington, D.C: Bureau of Justice Statistics. [Em linha]. Disponível em <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cslllea08.pdf>. (Consultado em 5 de abril de 2018).

ROTH, J., et. al. (2000). *National Evaluation of the COPS Program - Title I of the 1994 Crime Act*. Washington, D.C: U.S Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/183643.pdf>. (Consultado em 6 de março de 2018).

SHERMAN, L. (1996). Preventing Crime: An Overview. in SHERMAN, L., et. al. (ed.). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Washington, D.C: U.S Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.130.6206&rep=rep1&type=pdf>. (Consultado em 3 de abril de 2018).

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (2018). *Relatório Anual de Segurança Interna – 2017*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral. [Em linha]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=9f0d7743-7d45-40f3-8cf2-e448600f3af6>. (Consultado em 22 de abril de 2018).

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (1994). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press. [Em linha]. Disponível em http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf. (Consultado em 13 de abril de 2018).

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (2002). *Resolution 2002/13 - Action to promote effective crime prevention*. New York: United Nations Economic and Social Council. [Em linha]. Disponível em <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2002/resolution-2002-13.pdf>. (Consultado em 9 de fevereiro de 2018).

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2010). *Handbook on the crime prevention guidelines: making them work*. New York: United Nations. [Em linha]. Disponível em https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Crime_Prevention_Guidelines_-_Making_them_work.pdf. (Consultado em 13 de abril de 2018).

UNITED STATES CENSUS BUREAU (2018). *United States Census 2010*. Washington, D.C: U.S Department of Commerce. [Em linha]. Disponível em <https://www.census.gov/2010census/popmap/>. (Consultado em 28 de abril de 2018).

UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (2017). [Em linha]. Disponível em <https://www.dhs.gov/>. (Consultado em 10 de dezembro de 2017).

UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY CHART (2017). [Em linha]. Disponível em https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/17_1219_DHS_Organizational_Chart.pdf. (Consultado em 10 de dezembro de 2017).

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (s.d). *Uniform Crime Reports: 1930-1959*. Michigan: Inter-university Consortium for Political and Social Research. [Em linha]. Disponível em <https://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/NACJD/studies/3666#>. (Consultado em 22 de fevereiro de 2018).

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (1997). *The Challenge of Crime in a Free Society: Looking Back...Looking Forward*. Washington, D.C: U.S. Department of Justice. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/170029.pdf>. (Consultado em 19 de fevereiro de 2018).

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (2017). [Em linha]. Disponível em <https://www.justice.gov/about>. (Consultado em 10 de dezembro de 2017).

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (2018). *Uniform Crime Reporting Statistics*. [Em linha]. Disponível em <https://www.ucrdatatool.gov/Search/Crime/State/StatebyState.cfm>. (Consultado em 9 de fevereiro de 2018).

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE CHART (2015). [Em linha]. Disponível em <https://www.justice.gov/agencies/chart#USAtt>. (Consultado em 13 de dezembro de 2017).

WARD, B., *et. al.* (1988). *The Community Patrol Officer Program: Problem-Solving Guide*. New York: Vera Institute of Justice. [Em linha]. Disponível em http://www.popcenter.org/library/unpublished/ProblemAnalysisTools/175_The_Community_Patrol_Officer_Program.pdf. (Consultado em 5 de março de 2018).

WILSON, J., CHERMAK, S. e MCGARRELL, E. (2010). *Community-Based Violence Prevention: an assessment of Pittsburgh's One Vision One Life Program*. California: RAND Corporation. [Em linha]. Disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/230758.pdf>. (Consultado em 24 de abril de 2018).

ENTREVISTAS

ELIAS, L. (2018). Superintendente e Assessor de Segurança do Primeiro-Ministro. Lisboa: 16 de fevereiro.

GUERRA, L. (2018). Intendente e Comandante do Corpo de Alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. 22 de março.

GUINOTE, H. (2018). Subintendente e Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da Polícia de Segurança Pública. Lisboa: 12 de abril.

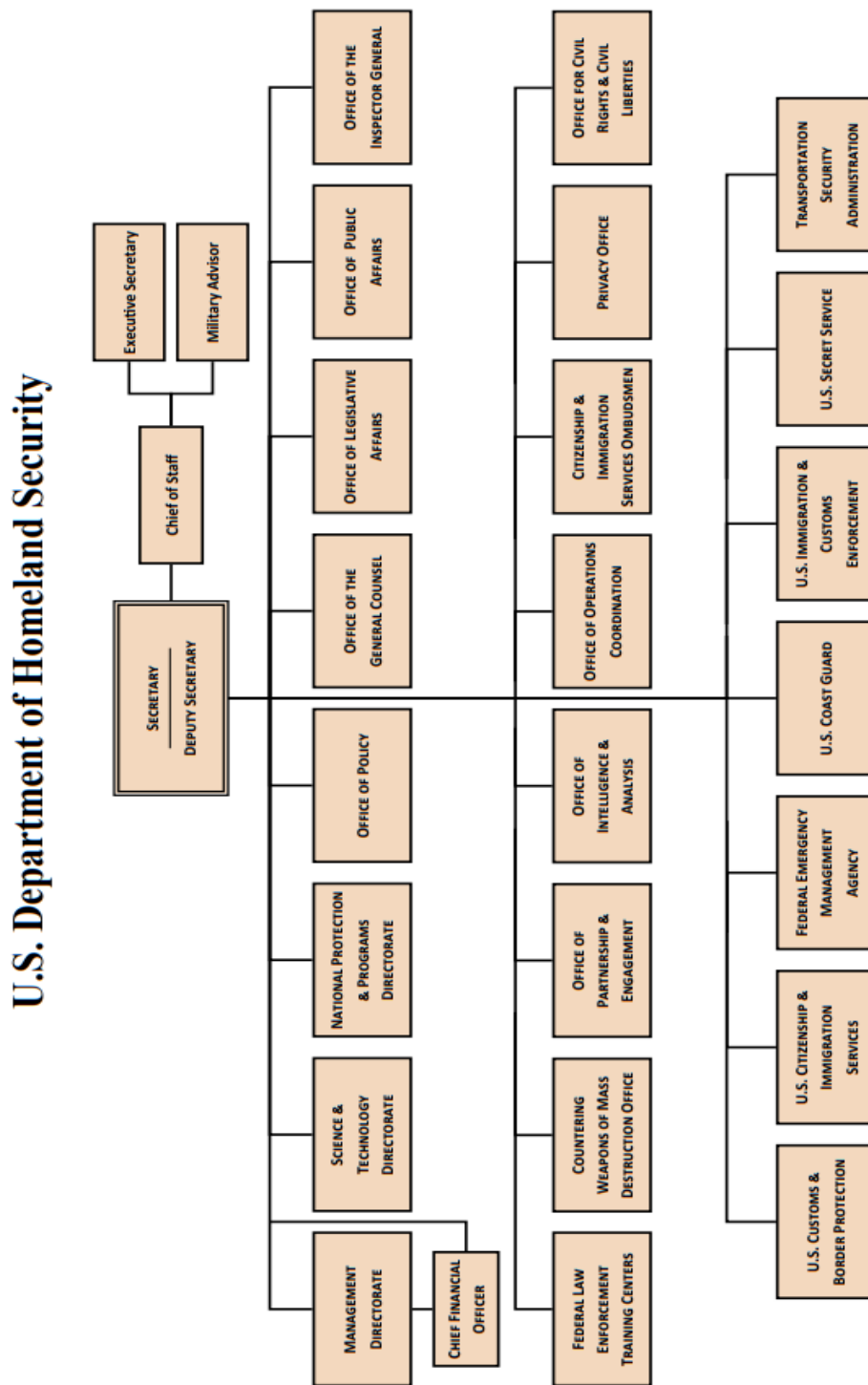
OLIVEIRA, J. F. (2018). Superintendente-Chefe e Diretor Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Recursos Humanos da Polícia de Segurança Pública. 23 de março.

ANEXOS E APÊNDICES

ANEXO I

DIAGRAMA DO *DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY*

Diagrama A - Organização do DHS



Fonte dos dados: UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY CHART (2017).

ANEXO II

DIAGRAMA DO *DEPARTMENT OF JUSTICE*

ANEXO III

AS DESORDENS CIVIS DA DÉCADA DE 1960

DESORDENS CIVIS DA DÉCADA DE 1960

Nos Estados Unidos da América, no período da de 1960, registaram-se inúmeras desordens civis sobretudo nas grandes cidades do país. Os acontecimentos tornaram-se recorrentes e com grandes índices de violência, tendo tal facto servido de justificação para que o Presidente LYNDON B. JOHNSON, criasse uma comissão presidencial, NACCD, que estudasse estes mesmos fenómenos. No relatório elaborado pela comissão, o *The Kerner Report*, foi traçada uma cronologia com as desordens civis entre os anos de 1963 e 1967.

1963

Nas cidades de Birmingham, no estado de Alabama, Savannah, no estado de Georgia, Cambridge, no estado de Maryland, Chicago e Philadelphia ocorreram desordens entre indivíduos de raça negra e caucasiana. Os confrontos registaram-se entre ambos os grupos e entre os grupos de indivíduos e a polícia.

Porém, foi em Birmingham que se registaram os acontecimentos com maior violência. Por um lado, a polícia utilizou meios cinotécnicos, mangueiras de água e bastões elétricos contra manifestantes que marchavam. Entre estes, encontravam-se crianças. Por outro lado, acontecimentos também se registaram entre indivíduos de raça negra e caucasiana. Estes últimos, muitos com orientações racistas, assassinaram negros e explodiram casas de indivíduos negros. Por sua vez os cidadãos negros retaliaram, incendiando negócios pertencentes a indivíduos caucasianos que se situavam em áreas habitadas na sua esmagadora maioria por pessoas negras.

Um dos acontecimentos mais marcantes foi uma explosão debaixo de uma igreja frequentada preferencialmente por indivíduos negros. Quatro raparigas foram mortas.

1964

Na primavera de 1964 na cidade de Jacksonville, no estado da Florida, a detenção e condenação de apoiantes do movimento dos direitos civis instigou fenómenos de violência. Uma mulher negra foi morta a tiro por um carro que ia a passar na rua. A evacuação de uma escola secundária de estudantes negros por uma ameaça de bomba levou ao apedrejamento dos polícias e bombeiros que se encontravam no local, bem como a provocação de incêndio em todos os carros de jornalistas com recurso a *cocktail*

molotov. Pela primeira vez este método foi utilizado pelos negros, no que diz respeito ao desencadear de incêndios.

Em Cleveland, durante uma manifestação contra a segregação nas escolas, um trator matou um padre caucasiano. A polícia foi chamada para dispersar uma multidão composta essencialmente por indivíduos negros, tendo-se proporcionado acontecimentos de violência.

Na cidade de St. Augustine, no estado da Florida, durante uma manifestação em prol dos direitos civis segregacionistas caucasianos passaram pelas linhas da polícia e atacaram os manifestantes.

Nos estados de Philadelphia e Mississippi, polícias foram acusados do homicídio de três trabalhadores a favor dos direitos civis.

Em julho, membros do famoso grupo *Ku Klux Klan* assassinaram a tiro um tenente-coronel negro do exército, quando este conduzia no estado da Geórgia. No mesmo mês, na cidade de New York, estudantes negros envolveram-se em confrontos com um supervisor de construção de um edifício. Aquando da intervenção de um polícia, um dos estudantes de 15 anos atacou-o com uma faca, tendo sido morto a tiro pelo polícia.

Na sequência desta morte, adolescentes provocaram danos em lojas, tendo a polícia sido chamada a intervir em força, acabando por dispersar o grupo. No resultado destas sucessivas atuações, o partido político dos Trabalhadores Progressista distribuiu panfletos que acusavam a polícia de brutalidade. Devido à acusação de homicídio por parte dos polícias no Mississippi, foi organizada uma marcha até a uma esquadra de polícia. A multidão entrou em confrontos com a polícia, tendo resultado na morte de uma pessoa, 12 polícias e 19 cidadãos feridos.

Um motim irrompeu na cidade de Rochester, no estado de New York, quando a polícia tentou deter um jovem negro por estar embriagado na rua. A Guarda Nacional foi chamada a intervir, só conseguindo repor a ordem após dois dias.

Na cidade de Philadelphia, um carro de um casal negro avariou na rua, tendo dois polícias chegado ao local para ajudar na situação. A mulher tornou-se violenta para com os elementos policiais tendo sido por isso detida. Este acontecimento gerou duas noites de confrontos dos quais resultaram diversos danos.

1965

Na cidade de Selma, no estado de Alabama, durante uma manifestação e marcha pacífica as forças de segurança estatais forçaram a interrupção da marcha. Nas semanas seguintes, um padre caucasiano e uma mulher caucasiana ativista pelas causas dos direitos humanos foram mortos.

No mês de agosto, em Los Angeles ocorreu uma das piores desordens civis registadas desde o motim de Detroit em 1943. Teve início com a fiscalização rodoviária de um condutor negro por excesso de velocidade, sendo que após a detenção do condutor por se encontrar alcoolizado, uma multidão cercou a polícia. No seguimento, uma mulher negra, que fora acusada de cuspir um polícia, fora arrastada para o meio da rua. O rescaldo da desordem acabou por contabilizar 34 mortos, centenas de feridos, cerca de 4.000 detenções e ainda danos materiais avaliados em 35 milhões de dólares.

1966

No mês de março, na cidade de Watts, no estado de Los Angeles, deram-se confrontos entre grupos de negros e mexicano. No mês de maio, no mesmo estado, a morte de um indivíduo negro por um polícia despoletou o aumentar de tensões novamente em Los Angeles.

Em julho, em Chicago, durante um dia quente de verão, jovens negros brincavam na rua com água que estava a ser projetada de uma boca-de-incêndio ilegalmente aberta. A polícia, ao ver tal cenário, prontificou-se a fechá-la. Perante tal ato, um dos jovens voltou a abri-la e foi detido. No seguimento da detenção, uma multidão juntou-se bem como reforços policiais chegaram ao local. Foram detidos mais sete jovens negros. Havia rumores de que não só os jovens tinham sofrido agressões, mas também que a polícia só andava a fechar as bocas-de-incêndio nos bairros de negros, deixando abertas as dos bairros cujos residentes eram caucasianos. Seguiram-se confrontos durante várias horas com vidros partidos, apedrejamentos e explosões.

Nos dias seguintes a este acontecimento, os padrões de violência repetiram-se com a polícia a responder com recurso à arma de fogo.

1967

Na primavera, na cidade de Nashville, no estado do Tennessee, após a chamada da polícia a um restaurante para deter um soldado negro que se encontrava embriagado, uma multidão de estudantes, muitos pertencentes a um comité de estudantes que era contra indivíduos caucasianos, cercou o restaurante. O resultado deste episódio foram confrontos entre a polícia e os estudantes, sendo que após a polícia efetuar cinco disparos para o ar, a multidão respondeu com o arremesso de pedras e garrafas. Após este confronto, começaram a ser disparados tiros por parte da polícia bem próximos dos estudantes, tendo estes ripostado da mesma forma. Após uma operação policial, dias

mais tarde, foram descobertos nas casas de diversos jovens negros meia dúzia de *cocktails molotov*.

Na cidade de Jackson, no estado de Mississippi, quando a polícia se preparava para deter um indivíduo negro que fugira à polícia e havia sido interceptado no campus de uma faculdade, estudantes interferiram e impediram a atuação da polícia. Os confrontos iniciais registaram somente um apedrejamento. Durante a noite, uma multidão mais numerosa juntou-se e na tentativa de dispersar, a polícia fez recurso à arma de fogo, tendo morto um negro e ferido duas pessoas.

Fonte dos dados: THE NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CIVIL DISORDERS (1968), pp. 37-43.

ANEXO IV

OS PROGRAMAS EXEMPLARES DA LEAA

OS PROGRAMAS EXEMPLARES DA LEAA

O relatório intitulado de *Federal Aid to Criminal Justice: Rhetoric, Results, Lessons* pretendeu dar uma visão do trabalho desenvolvido pela LEAA até a data da sua extinção em 1984.

Este relatório apresentou alguns dos projetos desenvolvidos, em diversas vertentes, pelos estados que aderiram aos fundos providenciados pela LEAA. Desta forma foram considerados como projetos exemplares os seguintes:

Área de intervenção: Apoio à vítima e testemunhas

- Child Protection Center – Special Unit, Washington, D.C.
- Sexual Assault Center, Child Victim/Witness Project – Seattle, Washington.
- Witness Information Service – Peoria, Illinois.
- Stop Rape Crisis Center – Baton Rouge, Louisiana.
- Rape/Sexual Assault Care Center (R/SACC) – Des Moines, Iowa.

Área de Intervenção: Forças de Segurança

- Hidden Cameras Project – Seattle, Washington.
- Police Legal Liaison Division – Dallas, Texas.
- Street Crime Unit (SCU) – New York City Police.
- Central Police Dispatch (CPD) – Muskegon County, Michigan.

Área de intervenção: Ministério Público

- Major Violator Unit – San Diego, California.
- Connecticut Economic Crime Unit, Chief State's Attorney's Office – Wallingford, Connecticut.
- Major Offense Bureau (MOB) – Bronx County, New York.
- Fraud Division – King County Prosecutor's Office in Seattle/ San Diego County District Attorney's Office.
- Prosecutor Management Information System (PROMIS) – District of Columbia.

Área de intervenção: Defesa e decisões judiciais

- Pretrial Services Agency – District of Columbia.
- One Day/One Trial Jury System – Wayne County, Michigan.
- Creighton Legal Information Center (CLIC) – Omaha, Nebraska.

- Administrative Adjudication Bureau (AAB) – New York State Department of Motor Vehicles.
- The Public Defender Service (PDS) – District of Columbia.

Área de Intervenção – Reformatórios Juvenis

- Montgomery County Work Release/Pre-Release Center (PRC) – Montgomery County, Maryland.
- Ward Grievance Procedure – California Youth Authority.
- Parole Office Aide Program, Ohio Adult Parole Authority – Columbus, Ohio.
- Community-Based Correction Program – Polk County, Des Moines, Iowa.

Área de Intervenção – Programas Juvenis

- Project CREST (Clinical Regional Support Team) – Gainesville, Florida.
- Community Arbitration Project – Anne Arundel Count, Maryland.
- Project New Pride – Denver, Colorado.
- Community-Based Adolescent Diversion Project – Champaign-Urbana, Illinois.
- Neighbourhood Alternative Center – Sacramento, California.
- Providence Educational Center (PEC) – St. Louis, Missouri.
- Neighbourhood Youth Resources Center (NYRC) – Philadelphia, Pennsylvania.

Área de Intervenção – Programas Comunitários

- Community Crime Prevention Program (CCPP) – Seattle, Washington.
- Volunteer Probation Counselor Program – Lincoln, Nebraska.

Área de Intervenção – Prestação de serviços alternativos

- Mental Health-Mental Retardation Emergency Service, Inc. (MCES) – Montgomery County, Pennsylvania.
- Citizen Dispute Settlement Program (“Night Prosecutor”) – Columbus, Ohio.

Fonte dos dados: HUDZIK, J. (1984), pp. 186-187.

ANEXO V

PROJETO *COMMUNITY CRIME PREVENTION*

PROGRAM – SEATTLE, WASHINGTON

PROJETO *COMMUNITY CRIME PREVENTION PROGRAM* – SEATTLE, WASHINGTON

O CCPP desenvolvido na cidade de Seattle pretendeu dar corpo a um projeto de redução das incidências de furtos a residência, dado que este crime era o que constituía as maiores preocupações da população da cidade de Seattle.

Desta forma, através de uma ação concertada de toda a comunidade, o foco deste projeto assentava na adoção de medidas que reduzissem as oportunidades de cometimento de furtos à residência.

Os principais objetivos da implementação deste programa, de acordo com o LAW AND JUSTICE PLANNING OFFICE (1976), residiam nas reduções de furtos a residências nas áreas alvo da implementação das medidas propostas e no aumento das denúncias à polícia de furtos em residência que estivessem a decorrer.

Neste seguimento, o projeto tinha quatro grandes vertentes que pretendiam, de uma forma combinada, resultar numa diminuição da incidência dos furtos a residência.

- Serviço de inspeção às residências – o principal objetivo desta componente do programa residia numa inspeção às residências que aderissem ao programa, identificando assim as principais vulnerabilidades que potenciariam o cometimento de crimes. Após esta inspeção, era entregue a cada residente uma lista com recomendações para reduzir as vulnerabilidades detetadas.
- Marcação dos objetos – por forma a desencorajar, deter e até auxiliar numa posterior recuperação dos objetos, caso se consumasse o crime, procedia-se à marcação dos objetos com algo identificativo do proprietário. No caso do programa, era utilizado o número da carta de condução do proprietário.
- *Block Watches* – esta vertente pretendia servir de complemento à atividade da polícia. Dado que esta se encontra impossibilitada de se encontrar a tempo inteiro num só local, esta medida de carácter preventivo pretendia vigiar as casas abrangidas pelo programa e registar atividades suspeitas, comunicando-as não só ao grupo responsável pelo *block watch*, mas também à polícia.
- Consciencialização da população – tendo como fim alertar a população para o seu papel na redução dos furtos, era providenciada aos residentes informação acerca das características do furto a residência.

Nesta senda, MATHEWS (1981) descreve o projeto de CCPP como um projeto no qual grupo organizado de membros de uma comunidade que ajudavam os restantes residentes na adoção de medidas preventivas do furto de residência.

Apesar de nem toda a população da cidade de Seattle estar abrangida pelo programa, foram também implementadas medidas para os residentes e respetivas casas que não tivessem aderido ao programa. Desta foram criados serviços de aconselhamento que eram disseminados pelos meios de comunicação social, correio, eventos públicos com o fim de, mesmo que estes residentes não desejassem aderir ao programa que pudessem implementar as mesmas medidas, sob sua iniciativa.

Fonte dos dados: CIREL, P., *et. al.* (1977), pp. 5-6.

Resultados Obtidos

Para avaliar o sucesso deste projeto, foram organizados inquéritos de vitimação acerca do período antes da implementação do programa e posteriormente à aplicação do programa. Os inquéritos de vitimação foram aplicados de forma aleatória e foram realizados a residentes que haviam aderido ao programa bem como a residentes que não estavam incluídos no programa. Neste sentido foram escolhidas quatro áreas na cidade Seattle, de forma aleatória, tendo duas das áreas sido as áreas de controlo e as restantes duas nas quais se desenvolveram a experiência.

Tabela 2 - Resultados da implementação do CCPP

CCPP (Seattle, Washington)		
Pré-Intervenção (1974)		
	Residências não furtadas	Residências furtadas
Área de controlo	515	60 (10,43%)
Área alvo de CCPP	334	22 (6,18%)
Área sem CCPP	508	35 (6,45%)
Pós-Intervenção (1975)		
	Residências não furtadas	Residências furtadas
Área de controlo	400	42 (9,95%)
Área alvo de CCPP	241	6 (2,43%)
Área sem CCPP	234	14 (5,65%)

Fonte dos dados: CIREL, P., *et. al.* (1977), p. 50.

ANEXO VI

PROJETO *NEW PRIDE* – DENVER, COLORADO

PROJETO *NEW PRIDE* – DENVER, COLORADO

Durante a década de sessenta, havia sido identificado no país norte-americano o crescimento da prática de crimes por parte de jovens delinquentes. Os crimes mais comuns nesta faixa etária eram os furtos a residência, os roubos e ainda as agressões. Estavam também identificadas muitas das causas que motivavam estes elementos da sociedade a praticar crimes, sendo sobretudo fatores de cariz social e pessoal.

Desta forma, o projeto *New Pride* (NP) tratava-se de um projeto comunitário, no qual eram congregados diversos serviços da comunidade, com o foco direcionado para jovens delinquentes que já haviam sido detidos ou condenados pela prática de crimes. A operacionalização deste projeto assentava na admissão, durante o período de dois anos, de 121 jovens referenciados pela prática de crimes, pelo Tribunal Juvenil de Denver (BROWNE, 1977).

A principal premissa deste programa residia no facto de que estes jovens deveriam lidar com os seus problemas no seio da comunidade e com a ajuda da mesma.

As referências por parte do tribunal juvenil para os jovens ingressarem no programa seguiam os seguintes critérios:

- Os jovens situar-se-iam na faixa etária compreendida entre os 14 e os 17 anos;
- Ter sido detido ou condenado por prática de furto a residência, roubo ou roubo com recurso a agressões;
- Ter duas condenações anteriores;
- Residente no condado de Denver.

O principal objetivo deste programa residia na prevenção criminal, impedindo que os jovens referenciados reincidissem na prática de novos crimes. Esta prevenção era sobretudo alcançada através da reintegração nos diversos segmentos da sociedade, quer ao nível da educação, do emprego e da cultura (OFFICE OF JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION, *s.d.*, p. 3).

Desta forma os principais serviços da comunidade que constituíam os pilares deste programa eram:

- Educação – Após a realização de testes, os jovens que integravam o projeto ou eram integrados na escola alternativa NP, que tinha sido criada pelo próprio programa, ou por sua vez ingressavam no Centro de Dificuldades de Aprendizagem.

- A escola pertencente ao projeto NP era responsável por prestar tutorias individuais a cada um dos jovens. O objetivo assentava num apoio bastante forte das capacidades de cada jovem, que haviam tido experiências reprovadoras anteriores.
- O Centro de Dificuldades de Aprendizagem tinha como principal desiderato o trabalho intensivo com os jovens para que estes ultrapassassem as suas barreiras cognitivas. O programa salientava uma ligação muito umbilical entre as dificuldades cognitivas e a delinquência juvenil.
- Aconselhamento – Cada jovem era seguido por um conselheiro, cujo grande objetivo era dar uma resposta às necessidades de cada jovem. Para isto, existia um contacto muito próximo com a família, professores, assistentes sociais e outras pessoas próximas ao jovem em questão.
- Emprego – O principal desiderato era introduzir cada um dos jovens ao mercado de trabalho, para que estes aprendessem a lidar com as suas expectativas e a sua realidade. Muito do trabalho assentava na preparação para entrevistas e preenchimento de candidaturas, mas também na descoberta de uma vocação que pudesse corresponder às suas verdadeiras capacidades e a aspirações realísticas de uma carreira.
- Educação cultural – O contacto social que os jovens haviam experienciado resumia-se somente à vizinhança e aos bairros mais próximos. Desta forma, foram organizados, com o envidamento de esforços da própria comunidade, diversas visitas e viagens a locais de cariz cultural, providenciando ao mesmo tempo expressões educacionais e recreacionais.

Fonte dos dados: BLEW, C., *et. al.*, (1977), pp. 3-6.

Resultados Obtidos

Os resultados obtidos foram medidos avaliando a taxa de reincidência dos jovens do programa, em comparação com um grupo de controlo. Desta forma, os 121 jovens que integraram o programa, organizados em seis grupos, sendo que eram admitidos a cada quatro meses. Em dois anos de programa, foram admitidos no primeiro ano 60 jovens e no segundo ano 61 jovens.

Numa primeira avaliação, a taxa de reincidência, relativamente à prática de crimes em geral como aos crimes pelos quais os jovens eram referenciados para frequentar o

programa, foi sempre menor por parte dos jovens que frequentaram o programa em relação ao grupo de controlo.

Tabela 3 - Resultados Relativos à reincidência dos participantes

Projeto NP (1973-1975)		
Todos os crimes		
	Reincidentes	Não Reincidentes
Grupos NP	61 (50%)	60
Grupo de Controlo	50 (68%)	23
Crimes referenciados		
	Reincidentes	Não Reincidentes
Grupos NP	33 (27%)	88
Grupo de Controlo	24 (32%)	48

Fonte dos dados: BLEW, C., *et. al.* (1977), p. 60.

ANEXO VII

WEED AND SEED STRATEGIES

WEED AND SEED STRATEGIES

Estabelecida no ano de 1991 pelo DOJ, a estratégia *Weed and Seed* tinha como principal objetivo o controlo de fenómenos como o crime violento, o tráfico de estupefacientes bem como o crime relacionado com os estupefacientes. A implementação deste projeto tinha como principais alvos os territórios identificados por serem zonas com grandes índices de criminalidade.

Este programa era considerado como uma abordagem que congregava diversas vertentes, nomeadamente a vertente de *law enforcement*, de prevenção criminal e ainda reabilitação urbana. Neste sentido, a convergência de diversos atores, desde as forças de segurança, serviços sociais, representantes de setores públicos e privados e os próprios cidadãos residentes dos locais intervencionados.

A operacionalização da estratégia *Weed and Seed* assenta sobre quatro princípios fundamentais:

- Colaboração – o processo de colaboração permite a convergência de diferentes atores, nomeadamente departamentos dos governos federais, estatais e locais, serviços sociais, organizações comunitárias, setores privados bem como os cidadãos. Estes são os denominados *stakeholders* do programa. Permite ainda estabelecer canais de comunicação entre eles, bem como a criação de parcerias que se possam constituir como abordagens mais eficazes aos objetivos de prevenção criminal.
- Coordenação – identificados os recursos bem como os múltiplos atores que detêm responsabilidades no âmbito do programa, torna-se necessário uma coordenação destes recursos. Este pilar permite que as necessidades dos locais que são intervencionados obtenham uma resposta mais efetiva. Permite ainda eliminar a duplicação e sobreposição de esforços, retirando assim o máximo benefício de todos os serviços que concorrem para a operacionalização do programa.
- Participação da comunidade – a participação da comunidade torna-se num ativo importante nas estratégias de prevenção criminal. Envolver os cidadãos e residentes de um local nos processos de identificação dos problemas e aplicação de soluções de resolução apresenta mais benefícios, ao invés da implementação de soluções por parte serviços que operam fora da comunidade e que por sua vez não incluem na implementação dessas soluções a comunidade.

- Recursos – dada a escassez de recursos e de financiamento, a convergência de diversos atores que não somente atores públicos e pertencentes às estruturas governamentais, permite que o leque de recursos seja maior e conseqüentemente atingir com sucesso os principais objetivos da estratégia.

Fonte dos dados: OFFICE OF JUSTICE PROGRAMS (2004), pp. 2-4.

ANEXO VIII

CLS – SEGUNDA GERAÇÃO

CLS – SEGUNDA GERAÇÃO

A segunda geração dos CLS surge no seguimento do programa do XXI governo constitucional que pretendeu estatuir uma nova geração de CLS, após a primeira celebração destes contratos no ano de 2008.

Assim, o MAI vem estatuir cinco principais eixos de intervenção no âmbito dos novos CLS:

- Prevenção da delinquência juvenil – Identificação e intervenção nos fatores de risco em contexto escolar, familiar e comunitário.
- Eliminação de fatores criminógenos – Identificação e intervenção nos fatores urbanísticos que potenciam a atividade criminosa.
- Reforço da visibilidade policial – Integração dos diversos programas de policiamento de proximidade no plano de intervenção.
- Redução de vulnerabilidades sociais – Identificação e intervenção junto dos grupos sociais tradicionalmente alvo de violência (idosos, vítimas de violência doméstica, coação, extorsão, etc.)
- Promoção da cidadania e da igualdade de género – Integrar 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.

A nova geração de CLS apresenta diferentes tipologias, nomeadamente:

- MAI-Município – as áreas de intervenção são os municípios. As principais estratégias a adotar são as estratégias de prevenção criminal face ao registo de baixas taxas de criminalidade e pressupõe um forte envolvimento dos CMS.
- MAI-Bairro – as áreas de intervenção são as zonas urbanas de risco social. As principais estratégias adotadas são estratégias de prevenção repressão criminal em função dos crimes registados nas áreas de intervenção mencionadas.
- MAI-Cidadão – as áreas de intervenção são aquelas onde ocorrem fenómenos atípicos e/ou específicos suscetíveis de alterar o quotidiano dos cidadãos.

Com esta atualização dos CLS, o MAI pretende estabelecer um novo modelo organizacional. Assim, dá-se a criação da Comissão Interministerial, da Comissão Coordenadora e do Núcleo Operacional.

- A Comissão Interministerial é composta por vários departamentos governamentais, nomeadamente os ministérios da Administração Interna, da

Justiça, o Ministro-adjunto, da Ciência, da Tecnologia e Ensino Superior, da Educação, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde.

- A Comissão Coordenadora é composta pelo Presidente da Câmara Municipal que celebrou o contrato, sendo este que preside à comissão, e ainda pelo representante das forças de segurança da autarquia e por um representante da comissão interministerial.
- O Núcleo Operacional é composto pelos municípios e freguesias que se encontram sob a égide do CLS bem como pelos respetivos serviços, integrando ainda associações de intervenção social.

A par deste novo modelo organizacional, o MAI pretendeu também definir as principais etapas para a implementação dos CLS.

- Elaboração do Diagnóstico Local de Segurança – Comissão Interministerial e Comissão Coordenadora.
- Formulação do Plano de Ação – Comissão Interministerial e Comissão Coordenadora.
- Implementação das Medidas – Núcleo Operacional com a supervisão da Comissão Coordenadora.
- Monitorização e avaliação – Comissão Interministerial e Comissão Coordenadora.

A nova geração de CLS encontra-se nos seguintes municípios, de acordo com a tipologia apresentada anteriormente:

- MAI-Município – Municípios do Distrito de Faro.
- MAI-Bairro – Lisboa, Amadora, Loures, Oeiras, Sintra, Vila Franca de Xira, Porto, Maia, Vila Nova de Gaia.
- MAI-Cidadão – Serpa.

Fonte dos dados: MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (2017).

ANEXO IX

COOPERAÇÃO PORTUGAL-ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

COOPERAÇÃO PORTUGAL-ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O panorama atual da cooperação entre Portugal e os Estados Unidos da América encontra-se atualmente bastante densificado entre as FSS portuguesas e as FSS norte-americanas, tendo no ano de 2017 sido desenvolvidas as seguintes ações:

- GNR – Participação nos exercícios *Real Thaw*. O principal objetivo destes exercícios assenta na aquisição e no treino de procedimentos de escolta a transportes e equipamentos militares.
- PSP – Participação nas *Jornadas Cyber Training – Dark Web*, realizadas na embaixada dos Estados Unidos da América, em Madrid.
- SEF – Cooperação com autoridades americanas no âmbito de investigações criminais sobre a obtenção fraudulenta da nacionalidade portuguesa. Acompanhou ainda o *Visa Waiver Program*.
- PJ – Participação em 24 operações policiais, no âmbito de prevenção e investigação criminal.
- AT – Colaboração com a *U.S Customs and Border Protection*, nomeadamente no que diz respeito ao controlo de contentores de risco.

Fonte dos dados: SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (2018), pp. 208-209.

APÊNDICE I

ENTREVISTAS

GUIÃO DA ENTREVISTA

LISBOA

1. Na sua opinião, em termos de prevenção criminal quais são os elementos que definem e devem constituir uma política pública de segurança?
2. Considera que Portugal tem desenvolvido progressos no desenvolvimento de políticas públicas de segurança relacionadas com esse desiderato?
3. A criação do Programa Integrado do Policiamento de Proximidade (atualmente MIPP) integra-se na categoria de Políticas Públicas de Segurança?
4. Qual é a sua opinião no que concerne aos Contratos Locais de Segurança? Podem estes ser percecionados como políticas públicas de segurança?
5. Considera que a integração de diferentes entidades da sociedade civil (polícia, entidades de saúde pública, educação, entre outros) contribui para uma análise integral dos problemas criminais e da sua consequente prevenção?
6. Na sua opinião, a descentralização deste tipo de políticas acarreta benefícios para uma melhor prevenção criminal ou tratam-se de políticas que se revelam ineficazes?
7. No futuro qual considera ser o desenvolvimento deste tipo de políticas públicas em Portugal?

ENTREVISTA AO SUPERINTENDENTE LUÍS MANUEL ANDRÉ ELIAS

Entrevistado: Luís Manuel André Elias

Local: Lisboa

Data: 16 de fevereiro de 2018

Posto: Superintendente

Cargo: Assessor de Segurança do Primeiro-Ministro

Idade: 49

Habilitações Literárias:

- Doutoramento em Ciência Política (FCSH/Univ. Nova de Lisboa)
- Mestrado em Ciência Política (ISCSP)
- Licenciatura em Ciências Policiais (ISCPSI)

1. Na sua opinião, em termos de prevenção criminal quais são os elementos que definem e devem constituir uma política pública de segurança?

Superintendente Luís Elias: Antes de mais, importa distinguir entre as políticas que têm um início, um meio e um fim (ex. a resolução de um problema concreto de segurança pública) e as políticas que são perenes no tempo (segurança rodoviária, prevenção e combate à violência doméstica, prevenção e combate ao tráfico de droga, etc.).

Primeiro que tudo temos que definir o problema. Temos que fazer um diagnóstico para saber o problema que temos que prevenir ou resolver. Há diversas formas para construir uma política pública. Ou ela é uma política abrangente e procura abarcar um conjunto vasto de problemáticas ou é específica e concreta. Na minha perspetiva, para avançar com uma política ou estratégia de segurança tem que se efetuar um diagnóstico inicial (por exemplo, através de inquéritos de vitimação, de auscultação da população, de consulta junto dos principais *stakeholders*, etc.). Terá que se constituir uma equipa multidisciplinar que execute as medidas, definindo quem lidera. Terão que ser definidos objetivos estratégicos, objetivos operacionais, formas de acompanhamento/medição da execução dessa política ao longo do tempo. Será também importante definir um prazo para a implementação dessa política e, simultaneamente, uma forma de a ir acompanhando, de ir medindo os resultados, através de uma de métrica de avaliação.

Na minha perspetiva, uma das lacunas da execução de políticas públicas de segurança em Portugal, é por um lado, a falta de diagnósticos iniciais e, por outro lado, lacunas na avaliação/acompanhamento dessas políticas. Muitas vezes, as medidas adotadas são

casuísticas, são influenciadas pelos ciclos políticos e não têm continuidade no tempo, porque, de acordo com as mudanças de Governos, há políticas que são abandonadas pelo Governo seguinte sem razão aparente, não têm continuidade no tempo e isto acaba-se por refletir nas instituições que têm que executar medidas concretas no quadro destas políticas.

2. Considera que Portugal tem desenvolvido progressos no desenvolvimento de políticas públicas de segurança relacionadas com esse desiderato?

Superintendente Luís Elias: Eu considero que Portugal tem tido progressos positivos em algumas áreas. Vou dar alguns exemplos: na violência doméstica, no apoio às vítimas de crime, no trânsito e segurança rodoviária, etc.. Em concreto na segurança rodoviária tem-se verificado algum sucesso nas políticas de prevenção, tendo em conta que houve uma redução drástica da sinistralidade e do número de vítimas mortais. Infelizmente, noutras áreas era importante uma maior sustentabilidade nas políticas. Por exemplo, na área do policiamento de proximidade, nos contratos locais de segurança, penso que se têm verificado muitos avanços e recuos. Neste momento, também não estamos numa fase muito fácil para a implementação de políticas de proximidade ou de prevenção criminal, tendo em conta que a tendência dos Governos na Europa e no mundo ocidental em geral, tem sido uma aposta mais na reação e na musculação de respostas face à ameaça terrorista. Por outro lado, temos outro problema que também dificulta a aposta nestes projetos de longo prazo. A pressão para que haja resultados rápidos e uma certa retração nos recursos humanos dificultam a aposta em missões que visem a obtenção de resultados a mais longo prazo. Temos tido menos incorporações iniciais na PSP, menos recrutamentos e menos escolas de alistados, o que dificulta a seleção de polícias para os afetar a novos projetos, a iniciativas inovadoras no âmbito da segurança pública.

3. A criação do Programa Integrado do Policiamento de Proximidade (atualmente MIPP) integra-se na categoria de Políticas Públicas de Segurança?

Superintendente Luís Elias: A resposta é sim e não. Sim (integra-se na categoria de Políticas Públicas de Segurança) porque foi uma iniciativa que implicou um comprometimento da instituição quanto a uma maior aposta na vertente preventiva e de proximidade junto dos cidadãos, obtendo resultados tangíveis tanto internos (maior aposta na formação e em estratégias de prevenção) e externos (uma maior abertura da PSP à sociedade). Digamos que, de certa forma, um dos objetivos do MIPP, tal como está plasmado na diretiva, foi o da congregação e da instituição de uma lógica de

conjunto nos diversos programas que funcionavam, de certa forma, espalhados entre si, desde a Escola Segura, ao programa Idosos em Segurança, ao programa Comércio Seguro e a uma miríade de outros projetos que foram surgindo.

Um fator que me leva a ter algumas reticências em considerá-la uma Política Pública de Segurança, consiste no facto do PIPP (atual MIPP) se constituir essencialmente como uma iniciativa da PSP. Embora houvesse referências à adoção de um Programa Integrado do Policiamento de Proximidade no programa de Governo à data, a conceção do projeto e as fases de planeamento, execução e avaliação pertenceram integralmente à Polícia de Segurança Pública.

Seja como for, os resultados práticos foram uma melhoria substancial nas práticas policiais relativamente a questões, como sejam, a segurança em estabelecimentos de ensino, a sensibilização das comunidades escolares, a prevenção da violência doméstica, a sensibilização de públicos-alvo como os idosos, os comerciantes, os deficientes, as vítimas de violência doméstica.

Por outro lado, também levou a que houvesse uma aposta maior na formação dos polícias generalistas. A PSP tem investido muito mais nos especialistas e não tanto nos generalistas e o PIPP, e mais tarde o MIPP, fez com que a Polícia se comesçasse a preocupar muito mais com aqueles polícias que têm funções mais genéricas (os designados patrulheiros e todos aqueles que desempenhavam funções de proximidade – Equipas do Programa Escola Segura e Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima).

4. Qual é a sua opinião no que concerne aos Contratos Locais de Segurança? Podem estes ser percecionados como políticas públicas de segurança?

Superintendente Luís Elias: Os Contratos Locais de Segurança também são uma política pública. No âmbito do Governo atualmente em funções, constam do respetivo programa de ação governativa. Consistem na noção de que determinados problemas sociocriminais têm diversas causas e que não podem ser resolvidos apenas e só por uma instituição, seja ela uma força de segurança, uma autarquia ou uma IPSS. Portanto implicam parcerias, implicam um compromisso entre diversos atores e um esforço conjunto para procurar prevenir ou resolver problemáticas que afetam o sentimento de insegurança ou a segurança objetiva nas comunidades locais. Nesse sentido, são uma política pública.

5. Considera que a integração de diferentes entidades da sociedade civil (polícia, entidades de saúde pública, educação, entre outros) contribui para uma análise integral dos problemas criminais e da sua consequente prevenção?

Superintendente Luís Elias: Sim, considero. Acho que estas problemáticas locais só são possíveis de prevenir e de resolver-se em sinergia entre diversas entidades. Temos exemplos como seja a toxicodependência nas áreas escolares, a questão do vandalismo no espaço urbano, da degradação dos espaços públicos, a questão da pequena criminalidade, a questão do estacionamento irregular, a questão de haver zonas que possam ser percecionadas pelos cidadãos como mais inseguras. Para muitas destes problemas sociocriminais poderão ser úteis parcerias com as autarquias, por exemplo, na melhoria de iluminação pública, na limpeza dos grafitis, na reabilitação do espaço público, no apoio a famílias carenciadas, na ocupação dos tempos livres dos jovens, na intervenção nas causas do absentismo ou abandono escolar, etc.. Portanto, há inúmeros exemplos em que o esforço conjunto de diversas entidades em termos locais contribuem de forma decisiva, por um lado, para a resolução concreta dos problemas, por outro lado, para a sua mitigação.

6. Na sua opinião, a descentralização deste tipo de políticas acarreta benefícios para uma melhor prevenção criminal ou tratam-se de políticas que se revelam ineficazes?

Superintendente Luís Elias: Tudo depende da forma como os projetos sejam implementados e geridos. Existem diversos Contratos Locais de Segurança neste momento. Acredito que haja CLS a diversas velocidades. Os CLS são, em sentido genérico, uma boa iniciativa. A questão é a sua implementação, a forma como são coordenados/executados. É muito importante fazer um diagnóstico inicial do problema que se pretende resolver: criminalidade, sentimento de insegurança, toxicodependência, degradação do espaço urbano, mendicidade, entre outros. Portanto é preciso fazer o diagnóstico do problema ou dos problemas que se pretende intervencionar. Depois há que pensar nos atores que podem dar o contributo positivo para a prevenção ou a resolução destas questões. Há que os sentar à mesma mesa. Há que explicar-lhes aquilo que se pretende, há que definir objetivos, há que definir um caminho e há que atribuir responsabilidades concretas a cada um dos atores. Será relevante adotar mecanismos de diagnóstico, métricas para perceber se a evolução do projeto está a ser positiva ou se há desvios. É fundamental haver diagnósticos regulares e periódicos para tentar ver a evolução do problema que se diagnosticou inicialmente.

A repartição de responsabilidades é fundamental, porque, muitas vezes, a PSP envolve-se em projetos em que acaba por ser quase que o motor ou a única entidade que assume as expensas da resolução dos problemas, quando não tem a competência legal, a

capacidade, nem os recursos para, por si só, os resolver. Portanto é bom que nas primeiras reuniões, no âmbito dos CLS, os Comandantes Policiais presentes refiram até onde é que podemos ir. Não quer dizer que não sejamos colaboradores (e inclusive, proponhamos medidas criativas), mas não devemos assumir responsabilidades que são de outros atores. Portanto, este aspeto da responsabilidade individual de cada um dos parceiros é crucial.

Há também que perceber quem é que lidera o projeto, porque convém que nestes projetos haja uma entidade que assuma a coordenação, seja uma espécie de rosto do projeto.

Resumindo: penso que o envolvimento da PSP nos CLS de âmbito local é importante. Devemos, efetivamente, trabalhar para resolver algumas destas problemáticas concretas que existem nas comunidades. Devemos ter cuidado com a adoção de medidas meramente casuísticas e cosméticas porque, muitas vezes, o policiamento de proximidade, em vez de se operacionalizar em trabalho concreto de terreno, limita-se a promover ações de sensibilização, a organizar demonstrações para as crianças, idosos, etc. e não em trabalho efetivo que contribua para resolver os problemas concretos destes públicos-alvo. Limita-se um pouco a ser uma encenação. Esta questão tem sido várias vezes tratada por diversos autores, considerando estes que este é um dos pontos fracos do policiamento de proximidade e também dos contratos locais de segurança. Portanto, é importante que haja um diagnóstico concreto dos problemas e que se direcione esforços para encontrar soluções multidisciplinares para as situações.

7. No futuro qual considera ser o desenvolvimento deste tipo de políticas públicas em Portugal?

Superintendente Luís Elias: Nós temos um problema em geral no que diz respeito às políticas públicas de segurança que é este: há políticas que demoram muito tempo até se obter resultados tangíveis e, normalmente, quer os responsáveis políticos quer os comandantes policiais não estão preparados para isso, na medida em que querem obter resultados rápidos. Portanto, estas políticas públicas, muitas vezes, não são muito populares, porque demoram anos a fazer sentir os seus efeitos.

Temos um bom exemplo que é a questão da prevenção da sinistralidade rodoviária. Foi através de campanhas públicas, de uma assertividade maior das forças de segurança em operações repressivas e preventivas, quer genéricas quer temáticas, direcionadas para determinado tipo de infrações, que levou a que, com os anos, o comportamento dos cidadãos se alterasse, verificando-se uma redução gradual da sinistralidade e das suas consequências. Quando a Polícia começou a planear de forma sistemática operações de

fiscalização de trânsito junto às zonas de diversão noturna e começaram-se a detetar centenas de cidadãos a conduzir sob o efeito do álcool, naturalmente estes factos causaram grande impacto. Por outro lado, quando foram expostas publicamente as consequências do consumo excessivo de bebidas alcoólicas e foram divulgados os números negros que tínhamos há dez/vinte anos atrás, as pessoas começaram a ter receio e foi-se alterando gradualmente o seu comportamento. Mas esta situação durou mais de uma década até se fazerem sentir os resultados tangíveis. Durante esses dez anos, vários Governos assumiram funções e manteve-se a estratégia nacional de segurança rodoviária. Este trata-se de um bom exemplo em que cada Governo, independentemente da sua cor política, assumiu este objetivo como um imperativo. Portanto, só se consegue obter resultados palpáveis com sustentabilidade no tempo. Os responsáveis políticos e os comandantes policiais têm que estar preparados para isso. Em determinadas áreas só se obtêm resultados a longo prazo.

Outro bom exemplo é o da violência doméstica. O aumento das denúncias de violência doméstica demonstra que havia uma grande percentagem de ilícitos que estava escondido da realidade (pois não era denunciado pelas vítimas/testemunhas) e que as campanhas públicas conseguiram trazer a público a ponta do iceberg. Portanto, havia todo um conjunto de atos que não chegavam às autoridades públicas, à Polícia e à justiça, porque a sensibilidade entre os cidadãos era que era legítimo o marido agredir a mulher ou vice-versa. Esta perceção com os anos foi-se alterando e hoje a intolerância dos cidadãos em relação a situações de violência doméstica é muito maior, sendo cada vez maior o número de denúncias deste tipo de crimes.

No que diz respeito ao Policiamento de Proximidade, como eu lhe disse, a fase atual não é muito fácil para a implementação deste tipo de estratégias, tendo em conta que vivemos numa época em que há uma perceção generalizada de insegurança face ao terrorismo e, os Governos e as Polícias em concreto têm assumido uma maior musculação da resposta. Há até uma tendência, que no mundo académico tem sido muito abordada, que é a de militarização da segurança. Em muitos países, as Polícias têm vindo a assumir táticas mais militares e mais musculadas para fazer face ao terrorismo e à criminalidade organizada. O que leva a que, tendencialmente, não haja uma aposta tão grande na prevenção, mas mais na ostentação da força e na criação de unidades de resposta rápida. Na própria PSP temos vindo a assistir a isso através: das EPRI's, da Estratégia de Visibilidade Preventiva, até da própria postura tática dos polícias que é, na generalidade, muito reativa. Não acho que esta tendência seja necessariamente má. Agora, na minha perspetiva, a vertente reativa deveria ser conciliada/balanceada com a preventiva. Por exemplo, uma forma eficaz de se prevenir a radicalização, o recrutamento e o extremismo é através de um bom contacto com a

comunidade, através do policiamento de proximidade e do policiamento orientado pelas informações. O investimento no policiamento de proximidade e na inteligência permitirá mais facilmente a detecção de indícios técnicos que configurem sinais de extremismo ou de radicalização para o terrorismo e a partir de aí fazer-se todo um trabalho posterior, de investigação criminal, eventualmente de desarticulação de uma célula terrorista, de um grupo radical. Na minha opinião, este tipo de questões poderá ser mais fácil de detetar se a Polícia tiver um bom contacto com os cidadãos, parcerias com as comunidades e com os líderes comunitários, não se os polícias andarem permanentemente fechados dentro dos carros patrulha e não contactarem com as pessoas. Estas questões já foram estudadas há muitos anos na Universidade de Chicago, nos Estados Unidos, na análise aos modelos de policiamento profissional. Na atualidade, os Estados parecem estar a voltar a conferir prioridade às estratégias mais reativas em detrimento da prevenção. Na minha perspectiva, as Polícias têm que equilibrar a reação com a prevenção, sob pena de perderem o contacto com as dinâmicas sociais e criminais e serem ultrapassadas pelos acontecimentos, podendo potenciar uma espiral de criminalidade mais violenta, como é o caso de muitos Estados onde se vive uma aparente falência da segurança pública (Brasil, México, etc..).

ENTREVISTA AO INTENDENTE LUÍS FILIPE JORGE DE ALMEIDA GUERRA

Entrevistado: Luís Filipe Jorge de Almeida Guerra

Local: Lisboa – via correio eletrónico

Data: 22 de março de 2018

Posto: Intendente

Cargo: Comandante do Corpo de Alunos do Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna

Idade: 45

Habilitações Literárias: Mestrado

1. Na sua opinião, em termos de prevenção criminal quais são os elementos que definem e devem constituir uma política pública de segurança?

Intendente Luís Guerra: As políticas públicas de segurança são identificadas pela intencionalidade de criar uma solução para um problema coletivo de segurança. Aqui destaca-se o elemento de intencionalidade, considerando que podem existir resultados de melhoria das condições de segurança das populações decorrentes de políticas que não visam primordialmente a segurança, mas que produzem esse resultado de forma secundária. A título de exemplo, uma política de melhoria das vias de comunicação pode resultar numa diminuição da sinistralidade, uma política de mudança do ensino e educação pode resultar numa melhoria do respeito pelos direitos, liberdades e garantias e em medidas de autoproteção, todavia, nenhum destes resultados provêm de políticas públicas de segurança.

Por outro lado, há que ter a consciência que uma política pública depende da eleição de um problema político. O conceito de problema político não é igual ao conceito geral de problema. Um problema político é aquilo a que o órgão ou instituição de poder entende dar atenção e coloca na sua agenda. Essa eleição do problema político pode depender de múltiplas variáveis. No caso de um problema criminal, pode ocorrer porque um determinado fenómeno criminal afeta fortemente a comunidade, o funcionamento das estruturas de poder ou a imagem do governo, é uma exigência pública que cria pressões sobre a governação, impede o desenvolvimento económico ou o curso de outras políticas, entra na agenda de organizações internacionais ou se encontra protocolado em acordos e convénios internacionais, importa para a boa imagem do governo, cumpre promessas, distribui recursos, entre outros.

A construção de uma política pública de segurança visando a criação de mecanismos de prevenção criminal implica a seleção de um objetivo geral de prevenção e de objetivos, temas ou problemas concretos, criando um ciclo promotor de mudança que resulte na supressão dos fatores de criminogênese, ou seja, que ataque as causas raiz do problema criminal.

Os elementos que definem e devem constituir uma política pública de segurança visando a prevenção criminal são, na minha opinião, os seguintes: (1) delimitação de um problema criminal com impacto coletivo relevante; (2) determinação das diversas dimensões do problema criminal e das suas causas raiz; (3) planeamento e construção de um processo de mudança (que pode implicar, a criação de estruturas, a distribuição de recursos, a nomeação e desnomeação de pessoas, a determinação de tarefas e de procedimentos, a promoção e produção de legislação, etc.); (4) a criação de instrumentos de medida do sucesso e a implementação de um processo de avaliação; (5) a revisão da política e o seu reajustamento e correção em função do objetivo.

2. Considera que Portugal tem desenvolvido progressos no desenvolvimento de políticas públicas de segurança relacionadas com esse desiderato?

Intendente Luís Guerra: Não se pode dizer que existam muitos exemplos de políticas públicas de segurança visando concreta e diretamente a prevenção criminal em Portugal, porque não existem estudos de vitimação em número ou qualidade suficiente, as causas raiz de problemas criminais não são profundamente investigadas, não existe uma cultura de prevenção criminal que influencie o pensar político e sistematize o estudo e os processos de construção políticos.

Todavia, existem políticas públicas de outra natureza, cujo sucesso tem impacto na prevenção da criminalidade, por exemplo, a política nacional relativa às *drogas de 2001*, conhecida pela *descriminalização do consumo*.

3. A criação do Programa Integrado do Policiamento de Proximidade (atualmente MIPP) integra-se na categoria de Políticas Públicas de Segurança?

Intendente Luís Guerra: Não. Embora seja um modelo de gestão de recursos policiais que contribui para a prevenção criminal, a sua origem organizacional e as suas intenções prendem-se com as missões, atribuições e competências gerais da organização Polícia de Segurança Pública, não estando necessariamente alinhadas com nenhum programa de governo ou previstas em qualquer agendamento especial.

Não obstante, a sua qualidade e sucesso podem contribuir para o agendamento futuro de uma política que estenda esse modelo de atuação a outras organizações criando uma medida de política geral e com impacto na coletividade dos cidadãos de Portugal.

4. Qual é a sua opinião no que concerne aos Contratos Locais de Segurança? Podem estes ser percecionados como políticas públicas de segurança?

Intendente Luís Guerra: Os Contratos Locais de Segurança não são “políticas públicas”, mas antes medidas de política, ou seja, modalidades de ação que fazem parte de um contexto mais alargado e que se relaciona com o quadro de intenções do Governo, que se reflete no seu programa e em processos de agendamento. As referências mais recentes a estes modelos de ação, que os justificam e dão sustentação, podem ser encontradas nas Grandes Opções do Plano 2016-2019 e posteriormente, de forma mais concreta, no Programa do XXI Governo Constitucional.

As Grandes Opções do Plano 2016-2019 referem como intenções do Governo o (1) aprofundamento das parcerias para a segurança comunitária, (2) o desenvolvimento da colaboração com as comunidades locais, (3) a redução de atividades criminosas e de comportamentos considerados antissociais e (4) a partilha de responsabilidades com os parceiros locais. Estas opções enformam os vetores gerais que dão corpo e são materializadas pela medida de política que entra no Programa do XXI Governo Constitucional com a demonstração da intenção de “atualizar e estabelecer uma nova geração de Contratos Locais de Segurança”.

5. Considera que a integração de diferentes entidades da sociedade civil (polícia, entidades de saúde pública, educação, entre outros) contribui para uma análise integral dos problemas criminais e da sua consequente prevenção?

Intendente Luís Guerra: Com toda a certeza. A segurança está longe de ser um assunto (exclusivamente) de polícia. Aliás o conceito de polícia não se confunde com o conceito de segurança, havendo entre si um contacto meramente tangencial. A segurança é uma construção poliédrica elaborada para controlar os efeitos dos riscos da existência humana (a este propósito consulte o conceito de “segurança humana” das Nações Unidas e o meu artigo com o título “Clarificando o conceito de segurança”, publicado na Politeia Ano X-XI-XII, (2013-15), pp. 119-132), os quais, não podem ser exclusivamente atendidos pela ferramenta de controlo social à qual chamamos polícia. Por outro lado, as entidades públicas ou privadas que prestam serviços públicos constituem-se fontes de

informação e recursos de controlo do risco relevantes para a promoção de bem-estar através do controlo ou eliminação de riscos.

6. Na sua opinião, a descentralização deste tipo de políticas acarreta benefícios para uma melhor prevenção criminal ou tratam-se de políticas que se revelam ineficazes?

Intendente Luís Guerra: A descentralização tem vantagens e desvantagens mas é uma consequência direta e inevitável de um movimento político que transcende os limites fronteiriços do Estado e que, no caso Europeu, encontra a sua fonte no princípio da subsidiariedade, da distribuição de poderes por múltiplos níveis de governação e responsabilidade, na aproximação da ação política com as necessidades do público e até com a promoção da democracia, reduzindo com a descentralização a excessiva concentração de poder e força num único órgão de decisão capacitado com poderes coercivos.

Assim, o reforço das instituições locais sustentada na lógica da subsidiariedade do exercício do poder é sentida, quer ao nível da União Europeia, quer ao nível dos seus Estados-Membros, individualmente considerados.

O princípio da subsidiariedade determina que “O Estado e outras comunidades superiores só devem intervir na realização das tarefas que as coletividades de nível intermédio e inferior situadas entre a pessoa e o Estado (...), não possam prosseguir por si sós de forma suficiente. Insere-se, portanto, nas ideias de descentralização dos poderes e de participação dos seus diversos níveis na gestão coletiva, na realização de tarefas comuns e na aproximação das decisões aos seus destinatários, promovendo uma ordem social coerente, em pirâmide, na qual a iniciativa se exerce preferencialmente de baixo para cima” (Silva, 2012, p. 219). O meu trabalho de investigação individual final destinado a cumprir, como requisito parcial, para conclusão do 4.º Curso de Direção e Estratégia Policial, *As Polícias Municipais e a Municipalização da Segurança: Tendências, Caminhos e Destinos* (2017) aborda esta temática particular, podendo ser-lhe útil, caso pretenda aprofundar esta questão.

Quanto à eficácia, desconheço quaisquer avaliações lançadas e/ou concluídas que permitam uma visão clara dos sucessos e insucessos daquelas medidas de política.

Assim, mesmo que se possa considerar a existência de uma verdadeira política pública de segurança destinada à prevenção criminal, não considero que ela esteja completa sem o respetivo processo de avaliação. A este propósito recomendo a leitura de Lasswell e do seu modelo de análise dos ciclos das políticas públicas.

7. No futuro qual considera ser o desenvolvimento deste tipo de políticas públicas em Portugal?

Intendente Luís Guerra: A descentralização é um processo incremental típico das democracias e que é sustentadamente promovido pelo sistema internacional no qual Portugal está inserido (a União Europeia).

Considero que a “municipalização da segurança” é um epifenómeno, uma das muitas consequências da tendência de descentralização, que se gera a partir da integração do princípio da subsidiariedade na filosofia e nas práticas políticas da União Europeia e dos respetivos Estados Membros que se “europeízam”.

Estou em crer que esse processo continuará a intensificar-se e os municípios terão, de forma crescente, competências reforçadas em matéria de segurança, proteção e polícia.

ENTREVISTA AO SUPERINTENDENTE-CHEFE JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA

Entrevistado: José Ferreira de Oliveira

Local: Lisboa – via correio eletrónico

Data: 23 de março de 2018

Posto: Superintendente-chefe

Cargo: Diretor Nacional Adjunto para a Unidade Orgânica de Recursos Humanos

Idade: 56

Habilitações Literárias: Mestre em Administração e Políticas Públicas (ISCTE)

1. Na sua opinião, em termos de prevenção criminal quais são os elementos que definem e devem constituir uma política pública de segurança?

Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira: Definindo-se uma política pública de segurança (PPS) como um conjunto mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas e pelas Administrações, com o objetivo de fornecer uma resposta efetiva às diversas formas de insegurança, através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados. Por isso entendo que os elementos que definem e devem constituir uma PPS são: a resposta assertiva e dirigida aos problemas de insegurança/crime que se pretendem resolver ou atenuar; é o assumir do problema que determina o seu agendamento político; daí a importância de um bom diagnóstico aos problemas que se pretendem resolver e o seu contexto social e territorial; toda PPS deve ser setORIZADA, ou seja, deve incidir sobre um setor; por exemplo, quando falamos de um PPS para prevenção criminal temos que mencionar que tipo de crimes prevenir ou em que áreas territoriais ou setoriais atuar; por exemplo, se junto da comunidade escolar, se junto dos idosos etc.; uma PPS deve ser erigida com base num sistema de valores, neste caso a prevenção do crime e da insegurança no respeito das regras próprias de um Estado de direito democrático; é necessário definir numa PPS quem são os seus mediadores, decisores, executores e parceiros e, em consequência, atribuir-lhes os meios humanos, logísticos e financeiros para a executar; por último, é necessário executar a PPS e avaliá-la regularmente.

2. Considera que Portugal tem desenvolvido progressos no desenvolvimento de políticas públicas de segurança relacionadas com esse desiderato?

Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira: Sem dúvida; temos alguns bons exemplos de sucesso em que nós PSP, somos também mediadores, falo do Programa Escola Segura, de apoio às vítimas de violência doméstica etc.

3. A criação do Programa Integrado do Policiamento de Proximidade (atualmente MIPP) integra-se na categoria de Políticas Públicas de Segurança?

Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira: Sim, podemos afirmar que o MIPP é uma PPS, porque integra várias PPS (Escola Segura; Comércio Seguro etc.), mas também, porque a PSP, em devido tempo soube estar atenta à narrativa política que enunciava a necessidade de criar um modelo de policiamento de proximidade. Por isso o MIPP foi criado para integrar, doutrinalmente, as várias iniciativas de policiamento de “bairro” ou proximidade que os vários Comandos de Polícia vinham desenvolvendo, mas também para enquadrar as várias PPS, designadamente o programa “Escola Segura”, “Segurança a Idosos”, “Apoio à Vítima” etc.

4. Qual é a sua opinião no que concerne aos Contratos Locais de Segurança? Podem estes ser percecionados como políticas públicas de segurança?

Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira: Sim, são claramente PPS, porque possuem os elementos que definem e devem constituir uma PPS, como respondi anteriormente; efetivamente os CLS são mais amplos e têm como principais mediadores o Ministério da Administração Interna e as Câmaras Municipais; contrariamente á primeira geração de CLS em que o mediador era o Governador Civil.

5. Considera que a integração de diferentes entidades da sociedade civil (polícia, entidades de saúde pública, educação, entre outros) contribui para uma análise integral dos problemas criminais e da sua consequente prevenção?

Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira: Sem dúvida essa integração é fundamental; são essas parecerias que permitem um bom diagnóstico dos problemas criminais e da insegurança e, em consequência, a definição de uma resposta direcionada para prevenir e resolver essas problemáticas sociais e criminais, não só da polícia, mas dos diferentes atores de controlo e apoio social.

6. Na sua opinião, a descentralização deste tipo de políticas acarreta benefícios para uma melhor prevenção criminal ou tratam-se de políticas que se revelam ineficazes?

Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira: Muito embora a iniciativa e a definição das linhas gerais de ação possam ser feitas a nível central, no MAI, como se verifica na atual segunda geração de CLS, a sua execução deve ser descentralizada, daí a necessidade e importância da intervenção dos municípios que possuem algumas dos recursos para resolver ou atenuar os problemas de insegurança; por exemplo, a iluminação de rua.

7. No futuro qual considera ser o desenvolvimento deste tipo de políticas públicas em Portugal?

Superintendente-chefe Ferreira de Oliveira: Se estamos a falar de CLS penso que deverão continuar e melhorar em quantidade e qualidade; a questão que se coloca é que quando muda a “cor” política de um Governo, as medidas que foram implementadas anteriormente perdem a força, ficam numa espécie de limbo, até que a linha política que a implementou volte novamente a formar Governo; foi o caso do interregno entre a primeira e a segunda geração de CLS; já quanto o MIPP, como foi a PSP a implementar e a enquadrar as PPS, esta PPS tem-se mantido estável.

Entrevista ao Subintendente Hugo Duarte de Sousa Batista e Guinote

Entrevistado: Hugo Duarte de Sousa Batista e Guinote

Local: Lisboa

Data: 12 de abril de 2018

Posto: Subintendente

Cargo: Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da Polícia de Segurança Pública

Idade: 42

Habilitações Literárias: Licenciatura em Ciências Polícias (ISCP SI)

1. Na sua opinião, em termos de prevenção criminal quais são os elementos que definem e devem constituir uma política pública de segurança?

Subintendente Hugo Guinote: Uma política pública de segurança, por definição, tem que nascer do governo que está constituído, e nomeadamente da área governativa da administração interna, para desenvolver, no âmbito da prevenção criminal, orientações que depois devem ser adotadas pelas instituições para materializar essas intenções governativas. No fundo, os elementos que podem definir e constituir a política pública de segurança são, na minha opinião, meras ideias, intenções políticas que devem ser plasmadas no programa do governo, eventualmente em documentos de índole estratégico produzidos pelos ministérios para dar nota daquilo que são as orientações nas diferentes áreas. E isso é materializável, para além do programa do governo, na Lei de Política Criminal que acaba por consumir essas intenções governativas. Ai é que nós devemos encontrar os elementos que devem definir a política pública de segurança para a área da prevenção criminal e outras, e isso tem acontecido nos últimos anos.

2. Considera que Portugal tem desenvolvido progressos no desenvolvimento de políticas públicas de segurança relacionadas com esse desiderato?

Subintendente Hugo Guinote: Sim. No âmbito da prevenção criminal, já desde alguns governos a esta parte que nós conseguimos observar nos diferentes documentos que são elaborados, quer prévios às eleições quer após as eleições, orientações no âmbito da prevenção criminal que podem ajudar, neste caso as forças de segurança que são quem tem competência delegada pelo Estado nessa matéria, de desenvolver os seus

próprios projetos, seja internamente seja em parceria com outras entidades. E as parcerias depois abrem aqui âmbitos de implementação nacional, regional e local que visam a obtenção dos objetivos gerais, não só definidos pelo governo, em iniciativas próprias para o nosso país, mas muitos também no cumprimento de legislação internacional, das convenções internacionais que nos obrigam a adotar determinados procedimentos. Nesse aspeto, Portugal é muitas vezes apontado como um bom exemplo. Somos um país que, em regra, tem cumprido de forma relativamente célere com a adoção e depois a implementação do disposto nas convenções internacionais e eu diria que temos boas políticas públicas de segurança e depois muito bons métodos para as materializar no terreno.

3. A criação do Programa Integrado do Policiamento de Proximidade (atualmente MIPP) integra-se na categoria de Políticas Públicas de Segurança?

Subintendente Hugo Guinote: Diria que o MIPP, ou o PIPP na sua origem, recebeu o *input* precisamente através do programa de governo na altura, e esse programa de governo, isso sim, acabava por plasmar aquilo que é uma política pública de segurança. Recebe, portanto, um incentivo claro do governo para ser implementado. Agora ele próprio constituir-se uma política pública de segurança não. Porque o PIPP, se quisermos ser rigorosos em termos conceptuais, é uma estratégia policial. A definição diz-nos precisamente que a estratégia é aquela faixa de conceção que se situa entre a política, que emana do poder político, e a tática, que é a arte ou capacidade de dispor os meios no terreno/teatro operacional. E entre uma e outra, está aquilo que cabe aos Estados-maiores, no caso da Polícia de Segurança Pública, aos departamentos das diferentes unidades orgânicas de produzir essas orientações que visam materializar, para uma linguagem prática, uma intenção do poder político. O PIPP é isso mesmo.

4. Qual é a sua opinião no que concerne aos Contratos Locais de Segurança? Podem estes ser percecionados como políticas públicas de segurança?

Subintendente Hugo Guinote: Em relação aos Contratos Locais de Segurança, tenho sensivelmente a mesma opinião em termos conceptuais que o MIPP. Há uma intenção a montante enquanto política pública de segurança plasmada no respetivo programa do governo, mas o Contrato Local de Segurança é um instrumento de aplicação dessa política. E, portanto, nós não podemos confundir as políticas com os instrumentos de aplicação. Os Contratos Locais de Segurança foram, tal como o MIPP foi desenvolvido por uma Força de Segurança, neste caso a Polícia de Segurança Pública a partir da

Diretiva n.º 10/2006, anteriormente propostos, foi feito um primeiro desenvolvimento, houve uns que singraram com mais sucesso que outros. Esta atual geração de Contratos Locais de Segurança abrange três tipos de contrato: o contrato no âmbito do indivíduo, do bairro e do município. São no fundo três formas de materializar essa intenção política que é de uma maior proximidade, de envolvimento de um conjunto transversal de entidades para dar respostas aquilo que são as necessidades concretas identificadas pelos diferentes parceiros e promover, após essa identificação baseado nos documentos de diagnóstico, promover a resolução desses problemas. Mas repito, o Contrato Local de Segurança é uma ferramenta que visa, também ela, materializar a intenção, no que diz respeito à prevenção criminal, que está plasmada no documento de cariz político, isso sim uma política pública de segurança.

5. Considera que a integração de diferentes entidades da sociedade civil (polícia, entidades de saúde pública, educação, entre outros) contribui para uma análise integral dos problemas criminais e da sua consequente prevenção?

Subintendente Hugo Guinote: Eu diria que mais do que contribuir, constitui na verdade, esse trabalho em rede, o verdadeiro trabalho de prevenção criminal. Aquilo que nós aprendemos num estudo com uma relativa profundidade do que são as estratégias policiais, e se quisermos utilizar o “modelo de MANET”, no fundo que é aquele que é relativamente consensual, que divide em termos teóricos a atividade policial em quatro pilares, o das informações, o da prevenção, o da reação policial e o da investigação criminal, nós percebemos que para alimentar o pilar da prevenção necessitamos do pilar das informações. Muito por culpa do modelo norte-americano, a prática policial foi desvirtuada, sobretudo na segunda metade do século XX, vivemos, nós já não tanto mas muitas polícias no mundo vivem num regime em que apenas fazem 50% do trabalho policial. Ou seja, enquanto nós nos mantivermos, nós polícias no mundo, não é já o caso da Polícia de Segurança Pública, enquanto as polícias se mantiverem fiéis ao modelo reativo ou de resposta rápida, vão concentrar meios no pilar reativo e no pilar da investigação criminal. Em dois minutos sintetizando, nestes modelos que se concentram na resposta ao crime, apostando numa rápida mobilização de meios para a contenção dos incidentes, na prática gerem as situações, aguardando que seja efetuada uma chamada para as centrais de comunicação e em resposta ao incidente que é comunicado, mobilizam com a maior celeridade e com a maior quantidade possível de meios. Primeiro, para conter o incidente e depois para promover, acionando o pilar da investigação da criminal, a obtenção de prova para em sede de julgamento aumentar a

taxa de condenação. Bom, mas isto são apenas dois dos pilares. Ficam a faltar os restantes. Depois ao longo das décadas, sobretudo de oitenta e noventa, foi construída a ideia, e esta ideia deriva do modelo norte-americano em vigor sobretudo nas décadas de sessenta e setenta de que as informações que nós deveríamos trabalhar na polícia eram as informações que nós obtíamos da investigação criminal. Nada mais falso. A investigação criminal é uma apenas uma parcela que deveria ser diminuta e apenas complementar aquilo que é o grosso da informação que nós temos que obter. E qual é essa informação? A informação que nós obtemos no nosso contacto diário com a população. A informação acerca dos indivíduos, dos problemas das famílias, das dificuldades socioeconómicas, problemas de saúde, de integração e socialização, de adaptação ao meio envolvente. Enfim, um conjunto relativamente vasto de informação que muitas vezes, nesta altura, nós encontramos nos nossos parceiros, que é passível de troca através das redes já implementadas, nomeadamente a rede social, através dos Conselhos Locais de Ação Social ou das Comissões Sociais de Freguesia, sem prejuízo de haver outro trabalho em rede, como por exemplo as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, as Comissões para o combate à violência doméstica, que também já começam a existir, Comissões para o combate à violência contra os idosos, que com esta ou com outras designações, também já começam a ser implementadas localmente, maioritariamente por iniciativas dos municípios, mas para as quais a PSP é já convidada, naturalmente, a estar presente. Ou seja, todos estes dispositivos em rede, de trabalho em rede visam uma resposta articulada das instituições para trabalharem nas causas sociais daquilo que nós, polícias, sabemos que depois vão poder degenerar, se não forem tratadas, em aumento da tensão social, comportamentos provocatórios, de tensão entre as diferentes pessoas, que depois vão despoletar na prática em incivildades, de comportamentos marginais e que em último caso vão despontar em crimes. Ora todo este trabalho, nós conseguimos obter informação prévia, e nada disto é informação policial, é informação que nos pode ser dada por assistentes sociais, pode ser dado por um departamento de finanças, pode ser dado por um delegado de saúde, pode ser dado por elementos das IPSS ou das ONG's que trabalham nas áreas, pode ser dado pelas escolas. Enfim, um conjunto relativamente vasto de entidades. Nada disto é informação produzida pela polícia, todavia é indispensável para acionar o pilar seguinte, que é o pilar da prevenção. Só quando a prevenção falhar, é que nós deveríamos acionar os outros dois pilares, o da reação e o da investigação criminal. Com o estudo do modelo reativo, nós percebemos que o paradigma é o combate ao crime. Portanto, podia-se internamente sintetizar a máxima que o bom polícia é o polícia que combate o crime. Atualmente, um polícia moderno, em que faz sobretudo um apelo a uma capacidade de envolvimento e de gestão psico-emocional do indivíduo, o bom polícia é o polícia que evita que o crime

aconteça. E é para isso que nós existimos, não é para combater o crime, é para evitar que haja crime. Para isso nós precisamos de atuar na prevenção criminal. Para atuar na prevenção criminal, nós precisamos de informações.

Bom, mas estamos-nos a afastar um bocadinho do assunto. Recentrando, para nós obtermos informações, precisamos de trabalhar em rede. Para trabalharmos em rede, precisamos de facto de todas estas entidades da sociedade civil. Portanto quando se pergunta, se contribui, eu diria que sem isto não se consegue fazer prevenção criminal.

6. Na sua opinião, a descentralização deste tipo de políticas acarreta benefícios para uma melhor prevenção criminal ou tratam-se de políticas que se revelam ineficazes?

Subintendente Hugo Guinote: Muito pelo contrário. A implementação destas medidas, que decorrem das políticas públicas de segurança, são essenciais para se fazer a prevenção criminal. Porque nós não vamos fazer prevenção criminal depois do crime acontecer. Portanto tudo aquilo que temos que fazer é antes do crime acontecer, por definição, prevenção criminal é isso mesmo. Logo, para além das polícias, temos que trabalhar com outros parceiros. E são esses parceiros que nos vão permitir que nós consigamos evitar que o crime aconteça, trabalhando as causas do problema. Eu vou só dar mais um exemplo para tentar concretizar um pouco melhor a ideia. Certamente, fácil de encontrar em qualquer esquadra quadros estatísticos que reportem a evolução da criminalidade reportada. Nós temos tendência, e bem, para fazer um estudo do número de furtos, do número de roubos, do número de danos contra a propriedade, danos em veículo, etc., analisando sempre por categoria de crime. Porém, mais importante para a prevenção criminal, não é tanto o estudo do fenómeno, mas o autor do fenómeno. E então, se nos abstermos de analisar por qualificação do crime, e começarmos a analisar o autor dos crimes, dos cinquenta crimes que tivermos reportados nesse mês, se calhar, vamos reduzir a cinco ou seis os autores desses crimes. Nós vamos ter que deixar de analisar o crime no seu abstrato e vamos ter que nos orientar para o indivíduo no concreto. E a prevenção criminal vai passar por, junto destes parceiros, encontrar soluções para cada um destes indivíduos, que nós identificamos como autores dos crimes, possam ser alvo de uma intervenção socioeconómica, psicológica, o que se entender, para procurar que ele reitere a prática criminal. Infelizmente, a prática vai nos dizendo, que a maioria das polícias, e não só a PSP, porque analisa o fenómeno criminal e não o indivíduo que o cometeu, visa apenas uma solução para o problema: a detenção. E isso quer dizer que, após cumprida a pena, provavelmente o indivíduo vai regressar e vai fazer o mesmo crime ou então vai cometê-lo noutra área.

7. No futuro qual considera ser o desenvolvimento deste tipo de políticas públicas em Portugal?

Subintendente Hugo Guinote: Eu julgo que se vai continuar a apostar cada vez mais, porque o poder político percebe que, até do ponto de vista económico, é vantajosa a prevenção da criminalidade. Aliás a prevenção de qualquer fenómeno é sempre vantajosa. Estou convencido que esta é uma bandeira que nenhum partido, nenhum candidato a qualquer função governativa, ou seja, nenhuma entidade que tenha por missão propor uma política pública de segurança se vai abster de fazer constar nos seus projetos. E depois, naturalmente, de consumir através da devida produção, neste caso, de legislação, mas podiam ser outras. Não se vão abster de propor medidas no âmbito da prevenção criminal. Hoje em dia, está completamente fora de propósito que qualquer proposta de uma política pública, seja ela de segurança ou não, tem que ter um capítulo sobre segurança. Este, por sua vez, tem sempre um subcapítulo orientado para a prevenção criminal.