



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

Avaliação do risco em grandes eventos desportivos

Iúri Alexandre de Sampaio Monteiro Rodrigues

Dissertação de mestrado em Ciências Policiais

Especialização em Gestão da Segurança

Orientação científica:

Prof. Doutor Sérgio Ricardo Costa Chagas Felgueiras, Superintendente

Lisboa, 2024



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

Avaliação do risco em grandes eventos desportivos

Iúri Alexandre de Sampaio Monteiro Rodrigues

Dissertação de mestrado em Ciências Policiais

Especialização em Gestão da Segurança

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, especialização em Gestão da Segurança, realizada sob a orientação científica do Prof. Doutor Sérgio Ricardo Costa Chagas Felgueiras

Revisto após a apresentação da dissertação, em fevereiro de 2025

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a quem fui buscar a energia para continuar:

À minha mãe, que sempre me motivou, desde cedo, a estudar!

Ao meu pai, que enformou o meu conjunto de valores - desistir nunca foi uma opção!

À minha mulher, Lila, e aos meus filhos, Gabriel, Madalena e Beatriz, que dão sentido à minha vida, e a tudo o que faço!

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a quem dedico esta investigação: aos meus pais, à minha mulher Liliana, e aos meus filhos. O meu agradecimento é por serem o motivo que me faz querer ser melhor.

Aos meus pais, que me ajudaram a ser quem sou, e a quem agradeço todos os progressos e sucessos na minha vida. O meu conjunto de valores resulta do exemplo dado por vós, e da vossa forma de serem pais, em especial o meu compromisso com a vida de nunca desistir!

À minha querida mulher e grande amor, pelo apoio, e por nunca me ter cobrado o tempo investido neste trabalho que, por mudanças inesperadas, mas extremamente positivas, na minha vida pessoal e profissional, resultaram no protelamento dos trabalhos, com evidente prejuízo para o tempo que deveria dedicar à minha família.

Acreditem que estas palavras não são vãs e pretendem exprimir uma sincera e profunda gratidão por tudo o que me deram e dão, pela compreensão dos meus erros e falhas, e pelo que me fazem sentir, pelo vosso olhar de ternura, carinho, respeito, admiração e amor. Eu seria um ser menor se não fosse a vossa presença na minha vida.

Agradeço ainda ao Intendente Rodrigo Cavaleiro e ao Intendente Pedro Grilo, pela confiança que em mim depositaram quando me convidaram e mantiveram no Ponto Nacional de Informações sobre Futebol (PNIF), e aos Comissário Roberto Domingues e Ricardo Conceição, que muito me ajudaram no desenvolvimento do meu trabalho relativamente às funções desempenhadas neste âmbito. Uma palavra de apreço ao Superintendente Luis Elias, ao Intendente Norberto Rodrigues, ao Intendente Pedro Pinho e ao Subintendente João Afonso. A todos vós agradeço as longas e francas conversas, muitas vezes com pontos de vista diferentes, que permitiram desenvolver um pensamento estruturado sobre a segurança dos espetáculos desportivos.

Obrigado ao efetivo da Divisão de Análise e Cooperação, que deram sentido às minhas funções no DIP. A minha aprendizagem e sucesso deve-se, exclusivamente, ao vosso suporte, trabalho, lealdade e camaradagem.

Agradeço, naturalmente, ao meu orientador, Prof. Doutor, Superintendente Sérgio Felgueiras, pelo apoio dado, relevando a extraordinária capacidade de revisão do meu trabalho na fase final.

Obrigado à Polícia de Segurança Pública, instituição que sirvo há mais de 23 anos, que me fez crescer e que me estendeu uma passadeira vermelha para ser bem-sucedido na vida!

Uma palavra especial de apreço ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, casa que me formou, que me abriu o espírito para a importância da Ciência, para uma forma diferente de ser polícia, e que, mais uma vez, me deu oportunidade de alcançar mais uma etapa na minha vida profissional e pessoal.

Finalmente, agradeço ao XVIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia, os meus “irmãos de armas”, mas também de sentimentos, emoções e diversão. A maior aprendizagem na minha vida decorre do tempo que passo convosco. Viva o melhor curso que já houve e haverá!

RESUMO

A realização de grandes eventos desportivos em Portugal implica a afetação de recursos das Forças de Segurança. A tipologia e número de recursos deverá ser prevista no planeamento, considerando o risco do evento, possibilitando a existência de meios em número adequado e com capacidade para reagir a contingências que possam ocorrer ao longo do evento. O planeamento deverá ser efetuado em função do grau de risco do evento, o qual deverá ser calculado com recurso a uma metodologia que obedeça aos parâmetros científicos do processo de gestão do risco.

O destacamento destes recursos, quer no que concerne ao seu número, quer à sua tipologia, deve ser efetuado em função do risco do evento. A aferição do risco deve ser feita de acordo com uma metodologia que obedeça aos parâmetros definidos e já validados cientificamente relativamente à gestão do risco, e que seja exequível do ponto de vista prático para os polícias especializados na atividade da Inteligência Policial.

Na presente investigação é apresentada uma metodologia de avaliação do risco, adaptada para grandes eventos desportivos, que parte da aplicação de técnicas estruturadas de análise para a identificação, análise e cálculo do risco, permitindo a criação de cenários de ameaça e perigo, sustentado os juízos de probabilidade e consequência que resultarão no risco global, e relativamente ao qual deverão ser tomadas decisões sobre as medidas de tratamento do risco e a adoção de contramedidas policiais, com vista à segurança e proteção do grande evento desportivo.

Palavras-chave: avaliação do risco; grande evento desportivo; inteligência policial; segurança de grandes eventos desportivos.

ABSTRACT

The organisation of major sporting events in Portugal implies the allocation of Security Forces resources. The type and number of resources should be foreseen in the planning, taking into account the risk of the event, making it possible to have an adequate number of resources with the capacity to react to contingencies that may occur during the event. Planning should be carried out according to the degree of risk of the event, which should be calculated using a methodology that complies with the scientific parameters of the risk management process.

The deployment of these resources, both in terms of their number and their type, should be carried out according to the risk of the event. Risk assessment must be carried out according to a methodology that, on the one hand, complies with the parameters defined and already scientifically validated in terms of risk management and, on the other hand, is feasible from a practical point of view for police officers specialising in police intelligence.

This research presents a risk assessment methodology, adapted for major sporting events, based on the application of structured analysis techniques for identifying, analysing and calculating risk, allowing for the creation of threat and danger scenarios, underpinning the judgements of probability and consequence that will result in the overall risk, and in relation to which decisions should be made on risk treatment measures and the adoption of police countermeasures, with a view to the security and protection of the major sporting event.

Key words: major sporting event security risk; police intelligence; risk assessment.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA	III
AGRADECIMENTOS.....	IV
RESUMO	VI
ABSTRACT	VII
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	XII
ÍNDICE DE FIGURAS	XIV
ÍNDICE DE TABELAS	XV
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – REVISÃO LITERÁRIA	5
1. A avaliação do risco.....	5
2. Definição de Risco.....	6
3. Gestão do Risco	9
3.1. Gestão dos Riscos de Segurança.....	12
3.1.1. Contexto do risco	16
3.1.2. Critério de Risco	18
3.2. A Avaliação do Risco	19
3.2.1. A Identificação do risco	21
3.2.2. Análise do risco.....	27

3.2.3.	Cálculo do risco	32
3.3.	Tratamento do Risco.....	35
3.3.1.	Aceitação do Risco	37
3.3.2.	Transferência do Risco	38
3.3.3.	Redução do Risco.....	39
3.3.4.	Eliminação do Risco	41
3.3.4.1.	O risco residual	42
4.	Grandes eventos desportivos	44
4.1.	Conceito.....	44
4.2.	Segurança nos grandes eventos desportivos	46
4.3.	Avaliação do risco nos grandes eventos desportivos	52
4.4.	Tipologias de risco nos grandes eventos desportivos.....	55
4.4.1.	Desastres Naturais	58
4.4.2.	Saúde pública.....	59
4.4.3.	Incêndios	59
4.4.4.	Terrorismo	59
4.4.5.	Multidão	61
4.4.5.1.	Densidade (Perigosa)	67
4.4.5.2.	Ação Coletiva.....	68
4.4.5.3.	Reação Coletiva.....	71
4.4.6.	Criminalidade	73

4.4.7.	Imagem Institucional	74
4.5.	Vulnerabilidades.....	75
4.5.1.	Cálculo dos riscos nos grandes eventos desportivos	78
5.	Tratamento dos riscos nos grandes eventos desportivos.....	82
CAPÍTULO II – METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO RISCO PARA GRANDES EVENTOS DESPORTIVOS		90
1.	Proposta de metodologia de Avaliação do Risco	90
1.1.	Da identificação do risco	92
1.1.1.	Dos ativos críticos	93
1.1.2.	Das fontes do risco.....	94
1.1.3.	Das vulnerabilidades	95
1.2.	Da análise do risco.....	96
1.2.1.	Das ameaças ou perigos	97
1.2.2.	Cenários ameaça ou perigo	101
1.2.3.	Das vulnerabilidades.....	102
1.2.4.	Das consequências.....	104
1.3.	Do cálculo do risco	106
1.3.1.	Matrizes de risco	106
1.3.2.	Probabilidades.....	107
1.3.2.1.	Cálculo da ameaça ou perigo	108

1.3.2.2. Cálculo das vulnerabilidades	109
1.3.3. Do cálculo das probabilidades.....	109
1.3.4. Do cálculo das consequências	111
1.3.5. Algoritmo de cálculo do risco final	113
2. Projeção de cenários	116
CONCLUSÕES	118
REFERÊNCIAS.....	124

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APCVD – Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto

CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional

DCM – Decisão de Conselho de Ministros

DIREST – Diretiva Estratégica

DL – Decreto-lei

DLG – direitos, liberdade e garantias

DO – Departamento de Operações

ESIM - Teoria da Identidade Social Elaborada (Elaborated Social Identity Model of crowd behaviour)

EU-SEC - Coordenação de Programas Nacionais de Investigação sobre Segurança de Grandes Eventos na Europa

GOA – Grupo organizado de adeptos

IPO – Observatório Permanente Internacional para as Medidas de Segurança durante os grandes Eventos

ISO – International Standard Organization

PCCCOFSS – Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança

PESTEL - Political, economic sociological environmental and legal

PNID – Ponto Nacional de Informações sobre Desporto

PSP – Polícia de Segurança Pública

RAPD – Relatório de análise de policiamentos desportivos do Ponto Nacional de Informações sobre Desporto

RAVID - Relatório de análise da violência associada ao desporto

RJSED – Regime jurídico da segurança e combate ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos – Lei n.º 39/2009, de 30 de julho

SSI – Sistema de Segurança Interna

UE – União Europeia

UEFA - *Union of European Football Associations*

UNICRI – Instituto de Investigação Inter-regional de Crime e Justiça das Nações Unidas

VIP – *Very importante person*

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de Gestão do Risco.....	10
Figura 2 - Cálculo do risco	33
Figura 3 – Tratamento do Risco	36
Figura 4 – Cálculo Risco global.....	79
Figura 5 - Modelo avaliação do risco.....	92
Figura 6 - Matriz de risco.....	107
Figura 7 - Cálculo do cenário de ameaça.....	108
Figura 8 - Matriz de representação do risco associado a cada cenário	114
Figura 9 - Esquema da metodologia de avaliação do risco	122

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - proposta de ativos críticos.....	93
Tabela 2 - Fontes de risco e ativos críticos	95
Tabela 3 - Análise das ameaças	100
Tabela 4 - Cenários de ameaça e perigo	101
Tabela 5 - Quadro de ameaças e vulnerabilidades	102
Tabela 6 - Análise das vulnerabilidades.....	103
Tabela 7 - Consequências plausíveis para cada cenário ameaça	105
Tabela 8 - Cálculo dos cenários de ameaça	108
Tabela 9 - Cálculo das vulnerabilidades.....	109
Tabela 10 - Escala de consequências.....	112
Tabela 11 - Cálculo do risco dos cenários de ameaça.....	113

INTRODUÇÃO

A presente dissertação foi elaborada no âmbito do Mestrado de Ciências Policiais, na especialidade de Gestão da Segurança, tendo o tema - Avaliação de Risco em Grandes Eventos Desportivos – resultado do interesse motivado pelo contexto profissional do autor, nomeadamente funções na Polícia de Segurança Pública ligadas à segurança de espetáculos desportivos e, posteriormente, numa abrangência mais lata, à inteligência policial.

Sendo Portugal apresentado, em vários *fora* internacionais, como um caso de sucesso no que concerne à teoria e prática policial no âmbito do policiamento de eventos desportivos com dimensão internacional e nacional, constatámos, através da nossa observação direta de processos de planeamento, que são raras as vezes em que os princípios presentes no ordenamento jurídico internacional, como a Convenção de Saint-Denis ou o Manual de Futebol da UE, são integralmente cumpridos, designadamente a aplicação metodológica de critérios relativos à avaliação do risco. Tal como refere Moura (2009, p.3) no seu trabalho individual no âmbito do Curso de Direção e Estratégia Policial, «Os Oficiais da PSP e a PSP no seu todo, nunca deram especial importância à avaliação/gestão do risco, sendo o mesmo analisado de forma empírica», o que julgamos querer dizer, sem um método. Passados mais de dez anos desde a investigação citada e o início da presente investigação, o estado da arte é o mesmo, tendo essa evidência estimulado o interesse em efetuar uma investigação relacionada com a avaliação do risco, e com o contributo que esta pode dar para a aplicação dos critérios de boa governança de uma instituição como a Polícia de Segurança Pública.

Pelos motivos expostos, decidimos avançar com a presente investigação, propondo-nos a dar um contributo à Polícia de Segurança Pública para um dos

palcos onde a sua relevância é destacada e ímpar, em território nacional, os grandes eventos desportivos.

Iniciámos a presente investigação com o seguinte problema: “Como deve ser efetuada a avaliação do risco num evento desportivo?”, presumindo, *ab initio*, que a resposta resultaria na criação de uma fórmula matemática, que com recurso a um algoritmo pudesse dar resposta objetiva a todos e quaisquer eventos desportivos, o que constitui o pressuposto da nossa investigação.

Para responder à pergunta derivada do problema efetuámos a revisão de literatura relativa à gestão do risco, avaliação do risco, inteligência policial, grandes eventos desportivos, e grandes eventos de massas, com o objetivo de esbater a dialética entre a teoria e a prática, isto é, com o desiderato de estabelecer a ponte entre a realidade teórica e a aplicabilidade prática, e desta forma definir uma metodologia que seguisse os pressupostos científicos da avaliação do risco, mas que fosse efetivamente aplicável no contexto policial, considerando as limitações de tempo e recursos que se verificam frequentemente.

A presente investigação, assente num estudo exploratório, de abordagem qualitativa, com uma proposta de modelo para aplicação de metodologia de avaliação do risco, levou-nos à análise de literatura relacionada com a gestão do risco, com a avaliação do risco, nas suas vertentes quantitativas, qualitativas ou mista, e passando pela inteligência policial, visto que, na sua conceptualização tradicional, o seu papel consiste em identificar as ameaças e auxiliar a gerir os riscos (Fernandes, 2014).

O corpo da investigação divide-se em duas partes. Na primeira parte é efetuada a sistematização do conhecimento obtido através da revisão de literatura relacionada com a gestão do risco, a inteligência policial e com os grandes eventos desportivos, apresentando-se os diferentes conceitos e fases dos processos, passando do geral – gestão do risco em sentido lato, para a atividade policial e, mais concretamente, para o caso particular dos grandes eventos desportivos, pretendendo-se criar as

condições para a segunda parte do trabalho, nomeadamente através da sistematização das etapas da gestão do risco, aplicando os conceitos para o caso específicos dos grandes eventos desportivos. Em síntese, pretendemos responder às questões secundárias/operacionais: “o que é a avaliação do risco?”, e “o que é um grande evento desportivo?”.

Nesta primeira parte definimos conceitos relacionados com a gestão do risco, com a avaliação do risco, e com os grandes eventos desportivos, agregando-os e estabilizando-os, por forma a que o objeto de estudo possa ser mais facilmente identificado.

Na segunda parte é proposta uma abordagem metodológica para a realização da avaliação do risco nos grandes eventos desportivos, com a definição de etapas coincidentes com a teoria da gestão dos riscos, de forma eminentemente prática, para que com simples adaptações, possa ser seguida por analistas de informações policiais aquando da realização de avaliação do risco, procurando responder à questão secundária/operacional “que metodologia e critérios deverão ser incorporados na avaliação do risco?”

Para este efeito, e para permitir uma aplicabilidade efetiva da metodologia, decompusemos os elementos do risco em etapas, as quais se encontram devidamente estabelecidas em sede dos processos relativos à Inteligência Policial, e nas quais, com a aplicação das técnicas estruturadas de análise, se permite a avaliação do risco com rigor metodológico e com consistência nos resultados.

Ao longo da investigação pretendemos atribuir significado ao processo de avaliação do risco, em particular no que concerne aos grandes eventos desportivos, para que sejam evidentes quais as vantagens de este ser efetuado, contrariando a vulgar suposição da inutilidade de procedimentos teóricos e da sua não aplicabilidade à prática policial.

Partindo da análise das práticas correntes, em particular na Polícia de Segurança Pública, e dos seus resultados, considerando os pressupostos teóricos e científicos

relacionados com a gestão do risco, avaliação do risco, segurança de grandes eventos desportivos e inteligência policial, propusemos um modelo de avaliação do risco com sustentação teórica e científica, que consideramos ser aplicável de forma simples, bastando possuir formação na área da inteligência policial, por analistas policiais.

CAPÍTULO I – REVISÃO LITERÁRIA

1. A AVALIAÇÃO DO RISCO

A produção científica, as boas práticas internacionais e até a legislação nacional remete os perfis de policiamento de grandes eventos, incluindo os desportivos, para a avaliação do risco (Cavaleiro, 2016; DCM 23/2006; DL 216/2012; Frostdick, 2010; Hall et al, 2023; Manual Futebol UE, 2016; NCS4, 2019).

Sendo perfeitamente compreensível que o destacamento de efetivos, a implementação de medidas de polícia, por natureza restritivas de direitos dos cidadãos, o perfil do policiamento e os custos dependam da avaliação do risco, a grande questão que se levanta é: “De que forma deve ser efetuada a avaliação do risco num evento desportivo?”. Esta é a questão que nos inquietou durante todas as formações, palestras, seminários e *workshops*, e que nunca vimos cabalmente respondida pelos formadores, colegas e até pela literatura, e que serve de pergunta de partida para a presente investigação (Quivy & Campenhout, 2005).

A exploração deste problema de investigação levou-nos à constatação de que, ao nível europeu, não existe uma metodologia de avaliação do risco em grandes eventos desportivos devidamente estruturada e passível de ser auditada.

A necessidade de obter resposta a esta questão continuou-nos a assolar na nossa experiência pessoal de observação direta de várias situações em que o processo de tomada de decisão no contexto do planeamento de grande eventos desportivos acontecia sem que os decisores procurassem sustentar as suas opções em critérios minimamente objetivos, sendo a aconselhável avaliação do risco substituída por decisões de cariz subjetivo, baseadas na visão pessoal ou em aconselhamento de pares, sem que nem todos pudessem arrogar a condição de peritos ou especialistas na temática em questão.

Assim, a presente investigação surge com o objetivo de poder responder à questão “Como deve ser efetuada a avaliação do risco num evento desportivo?”, que constitui a problemática da presente investigação (Quivy & Campenhout, 2005).

Naturalmente, para poder responder à questão principal, são identificadas questões secundárias como “o que é a avaliação do risco”, “o que é um grande evento desportivo”, e “que metodologia e critérios deverão ser incorporados na avaliação do risco?”

2. DEFINIÇÃO DE RISCO

O termo risco é utilizado nos mais diversos contextos da vida quotidiana, sendo empregue quer em questões quotidianas, quer em contextos mais formais relacionados com processos de trabalho e gestão. Este termo encerra em si mesmo uma forte ligação ao estado de incerteza (Goulão, 2016), sendo o termo “incerteza” definido como «o estado, ainda que parcial, de informação deficiente relativa à compreensão ou conhecimento de um acontecimento, às suas consequências, ou à sua probabilidade» (ISO/FDIS 31000, p.1).

O risco é conceptualizado por definições distintas, facto que tem perdurado ao longo dos tempos. A origem etimológica da palavra risco é alvo de discussões, sendo que no português antigo, o *rysco* tinha o significado de livrar do perigo, pelo que o seu contexto seria maioritariamente negativo, visto que era empregue somente na abordagem de um evento negativo (Bacellar, cit. Fernandes, 2014, p.22). Nos dias de hoje, a palavra risco também pode ser utilizada para falar de eventos positivos, apesar de se manter associada a um resultado negativo.

Sem prejuízo de enormes desenvolvimentos sobre o risco, no âmbito das chamadas “ciências exatas”, em especial no que concerne ao estudo da probabilidade, com o desenvolvimento de conceitos e modelos teóricos (como por exemplo o teorema de

Bayes), com aplicação direta, por exemplo, na segurança alimentar e farmacêutica, ou na segurança de materiais de construção (Hopkin, 2018), exponenciados pelo aperfeiçoamento dos algoritmos assentes em processos incorporados na própria evolução da inteligência artificial (Vicente, 2023), convém realçar que o estudo do risco também se tem dado no campo das ciências sociais, sendo considerado que este estudo representa uma rutura com «o monopólio da racionalidade das ciências» (Beck, 1986. p. 34). Esta afirmação, que traduz a noção de que a abordagem à temática do risco contraria, de alguma forma, a tão almejada objetividade do método científico, na medida em que nunca será possível estudar o risco sem a aplicação de critérios subjetivos, dado que o grande interesse do estudo do risco se encontra relacionada com questões “civilizacionais”, e por esse motivo, as formulações inerentes ao seu cálculo não deverão apresentar-se como, essencialmente, matemáticas, pois neste âmbito, as «ciências sempre acabaram por abandonar sua base de lógica experimental, contraindo um casamento polígamo com a economia, a política e a ética» (Beck, 1986, p. 35). No seguimento desta ideia é imperativo assinalar que, na maioria das vezes, as constatações do risco, derivadas de modelos matemáticos não possuem relevância social, dado que, mesmo com o desenvolvimento de algoritmos complexos, é frequente que a avaliação do risco, em particular as aferições relativas à probabilidade, não sejam confirmadas pela realidade (Vicente, 2023), quer pela constatação de situações em que o contexto de risco elevado não representa, posteriormente, a concretização de qualquer ameaça ou perigo, quer pelas situações avaliadas como de risco reduzido, em que, de facto, ocorre um evento adverso, com consequências significativas. Assim, apesar dos motivos que assistem à justificação da aferição do risco através de processos essencialmente quantitativos (Cox, 2009), importa referir que a avaliação do risco relacionada com o comportamento humano dependerá, mais do que o algoritmo aplicado em concreto, do contexto em que é efetuada, significando, portanto, que muito dificilmente será possível encontrar alguma formulação de avaliação de risco que possa comportar todas as variações possíveis ao nível do ambiente envolvente.

Importa referir que o estudo do risco, apesar da necessária retrospectiva que importa comportar, não se dedica à sinalização de efeitos e danos já ocorridos, mas outrossim na visão do futuro, pelo que se baseia na extensão futura dos danos atualmente previsíveis. Os riscos têm, portanto, fundamentalmente que ver com «antecipação de danos que ainda não ocorreram, mas que são iminentes, e que, por isso, são considerados reais» (Beck, 1986, p. 95). Assim, podemos afirmar que o estudo do risco encontra-se intrinsecamente ligado à tomada de decisão, na medida em que a assunção da hipótese de ocorrência de uma consequência negativa relevante, os seus custos, bem como os custos para a evitar, conduzem, inevitavelmente, a uma decisão, muitas das vezes relativa a aspetos de natureza social (nem que esta decisão se limite a não executar qualquer ação, assumindo-se o risco).

Retornando à questão conceptual, importa assinalar que as várias definições de risco não têm sido obstáculo ao seu estudo por vários autores (Cox, 2009; Nicola & McCallister, 2007; Fernandes, 2014; Hopkin, 2018; Torres, 2015), existindo tantas variações como disciplinas científicas como as áreas na qual é considerado (financeira, económica, saúde, segurança, político, etc). Com a finalidade de se adequar a sua definição a uma multiplicidade de áreas (Torres, 2015 p. 9) define o risco como a «probabilidade de uma determinada ameaça explorar com sucesso uma vulnerabilidade potencial do sistema resultando um determinado impacte num ativo crítico para a missão e objetivos de uma empresa, instituição ou Estado».

Em momento posterior à apresentação da definição de Torres, mas no seguimento de trabalhos levados a cabo ao longo dos anos, e com o objetivo de apresentar uma definição para que pudesse ser aplicada a vastos âmbitos (financeiro, económico, político, militar, securitário) a Internacional Standard Organization definiu risco «como um efeito de incerteza quanto aos objetivos» (ISO/FDIS 31000:2018, p.1).

A definição apresentada na ISO/FDIS 31000:2018, tendo o seu propósito de poder ser aplicada a várias áreas, apresenta-se como algo difusa e demasiado abrangente pelo que, para efeitos do presente trabalho - inserido no âmbito das Ciências

Policiais com uma forte vertente de aplicabilidade técnico-policial - iremos adotar a definição de Fernandes (2014, p. 22) que, numa perspectiva securitária, define o risco com «função da antecipação das consequências decorrentes da materialização de uma ameaça que explora um conjunto de vulnerabilidades, num determinado período de tempo, relativamente a um ativo». Assim, na definição proposta por Fernandes, o risco é um produto que resulta da combinação dos fatores ameaça e vulnerabilidade - que combinados resultam na probabilidade - com o fator das consequências.

As três definições indicadas têm um pressuposto comum, que podemos classificar como formulação clássica do risco, em que o apresentam como produto dos fatores probabilidade com consequências. Porém, preferimos a definição de Fernandes (2014) pois consideramos que a mesma utiliza termos que permitem ao leitor policial apreender melhor os vetores que deverão ser analisados, relevando as componentes ameaça e vulnerabilidade.

Sintetizando, o risco é uma constante da vida, na medida em que exprime um evento futuro, pelo que a existência de riscos, sobretudo os que resultam das ameaças humanas, é uma inevitabilidade social (Beck,1984). Neste contexto, e tendo em consideração os “riscos de segurança”, o foco deverá consistir, mais do que no estudo da sua definição, no processo de gestão do risco.

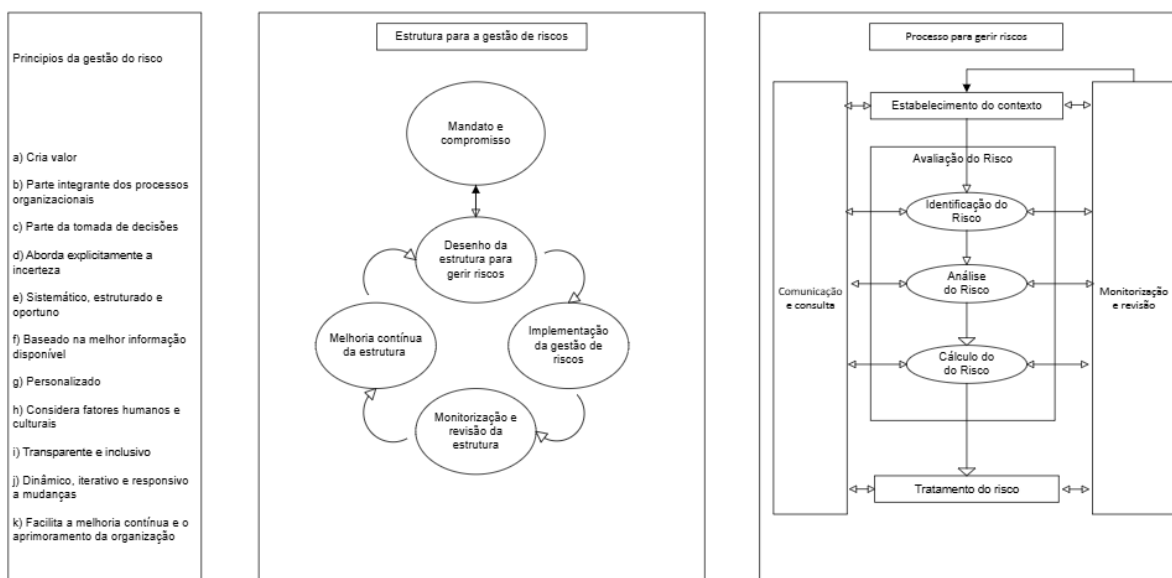
3. GESTÃO DO RISCO

A gestão do risco é o processo dedicado ao estudo do risco com vista ao reconhecimento da sua existência e classificação, tendo em consideração o seu significado para a entidade ou organização, bem como a sua estratégia geral ou os seus objetivos (Hopkin, 2018). A gestão do risco é um processo sistematizado, entroncado nas políticas, procedimentos e práticas da organização ou entidade,

consistindo no estabelecimento do contexto (ambiente interno e/ou externo de atuação), a avaliação do risco, o tratamento do risco e, finalmente, a revisão de todo o processo (ISO/FDIS 31000:2018).

Figura 1 - Processo de Gestão do Risco

(fonte: ISO/FDIS 31000)



Existem vários motivos para que as organizações desenvolvam o seu processo de gestão dos riscos, nomeadamente obrigações legais ou estatutárias, necessidade de existência de garantias ou seguros, a tomada de decisão, e ainda a própria eficiência da organização (Hopkin, 2018). As obrigações legais ou estatutárias são as atividades desenvolvidas para assegurar que a organização cumpre a lei e os regulamentos, aplicando-se também às chamadas “exigências” dos clientes (um bom exemplo desta motivação para a Gestão dos Riscos será a atividade da CMVM, que no âmbito das transações financeiras em bolsa, avalia a conformidade, com a lei, dos movimentos das empresas, aplicando sanções elevadas nos casos em que os negócios estão em desconformidade com esta). Relativamente à necessidade de garantias, a gestão dos Riscos permitirá assegurar a continuidade do negócio,

visto que ao identificar os riscos mais significativos, permitirá a aplicação de medidas de tratamento dos riscos, viabilizando a tangibilidade dos seus objetivos e, em última análise, a subsistência da própria organização.

A gestão dos riscos contribui para que as organizações possam atingir os seus objetivos com maior eficácia e eficiência. Nesta medida, poder-se-á afirmar que a gestão dos riscos auxilia a que o negócio prospere, na medida que promove a identificação da melhoria dos processos, internos e externos, com a adoção de diferentes projetos, abordagens e iniciativas, contribuindo, ainda, para a mudança de estratégia, algo que cada vez mais se apresenta como fundamental, atendendo ao dinamismo e volatilidade que caracterizam os ambientes atuais em que as organizações se encontram inseridas (Hopkin, 2018). Simplificando, podemos afirmar que o processo de gestão do risco tem o propósito de contribuir para a tomada de decisão, sendo o processo no âmbito do qual o decisor adquire as informações adequadas que lhe permitirão escolher entre as diferentes opções - ações e/ou omissões - e conhecer as suas vantagens e desvantagens, para a organização, numa vertente custo/benefício (Torres, 2015).

Porém, a gestão do risco não termina aquando da tomada de decisão, na medida que, como já foi referido, é um processo cíclico e, portanto, contínuo, considerando ainda a eventual volatilidade do contexto em que as decisões são tomadas, podendo, deste modo, vir a alterar a relação custo/benefício da mesma ação, em momentos distintos no tempo.

Em síntese, e de acordo com a norma ISO 31000:2018, a gestão do risco permite aumentar a probabilidade de atingir os objetivos da organização, na medida em que promove uma gestão proativa (por oposição à reativa), desenvolvendo a consciência da necessidade de identificar e tratar o risco. A mesma norma considera que a gestão do risco promove a melhoria dos processos de identificação de oportunidades e ameaças, promovendo a conformidade com os princípios e normas relevantes (culturais, estatutárias ou legais). Deste modo, são promovidas melhorias no processo de planeamento e de tomada de decisão, o que

corresponderá ao desenvolvimento de boas práticas gestionárias, aumentando assim a governança e a confiança dos parceiros/investidores (*stakeholders*). A **Gestão do Risco é, assim, apresentada como os princípios, estrutura e processos utilizados para gerir os riscos**. Resulta desta definição que a “gestão do risco” não é a tomada de decisão (ação ou omissão) mediante um risco em particular, mas sim a “política” definida para a gestão holística de todos os riscos, ou seja, a gestão do risco é o **«conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização tendo em conta o risco»** (ISO/FDIS 31000:2009, p.2).

Sendo o foco da norma ISO 31000:2018 o posicionamento estratégico das organizações, importa referir que a Gestão do Risco também é efetiva no que concerne à prossecução dos projetos e objetivos a todos os níveis da organização, sendo uma atividade transversal no duplo sentido cima-baixo e baixo-cima, pelo que as vantagens da Gestão do Risco aplicar-se-ão aos habituais três níveis das organizações – estratégico – operacional – tático¹.

3.1. GESTÃO DOS RISCOS DE SEGURANÇA

Sendo o foco do presente trabalho a área da Segurança, importa assinalar que «o conceito de segurança é muito amplo e, por conseguinte, de difícil definição» (Caiado, 2013, p.30), podendo ser aplicado a várias áreas, tais como a saúde, a

¹ A tradução literal da literatura consultada dos três níveis indicados será estratégico (*strategical*), tático (*tactical*) e operacional (*operacional*). Porém, atendendo ao facto de o foco do trabalho ser a área da segurança, irá ser adotada a terminologia em vigor no Sistema de Segurança Interna, em que a tradução da expressão inglesa “tactical” deverá ser “operacional”, e a tradução da expressão inglesa “operational” deverá ser tático.

economia, a política e a todas as diversas turbulências sociais (Afonso, 2015). Clemente (2010, p.155) define segurança como o conceito que adotaremos na nossa investigação, considerando a incorporação do termo risco.

O âmbito da gestão dos riscos de segurança circunscreve-se às atividades desenvolvidas pelas entidades ou organizações que têm como produto a prestação de segurança. Neste sentido, importa assinalar que a Segurança é uma condição que aparece, frequentemente, associada não só à identificação objetiva das circunstâncias e condições que são favoráveis à concretização de danos ao ativo, mas também a sentimentos decorrentes de avaliações subjetivas, e não mediante critérios bem identificados (Fernandes & Rêgo, 2011).

No âmbito da gestão de riscos de segurança verifica-se uma relação entre investimento em medidas e segurança e a mitigação do risco. Porém, esta relação não é constante, visto que a mesma só se evidencia quando esse investimento surge após um período considerável de investimento reduzido. Todavia, estes ganhos decrescem, ao longo tempo, mesmo com investimentos elevados (Torres, 2015). Assim, a gestão dos riscos de Segurança apresenta uma complexidade acrescida na medida em que o investimento não representa, por si só, um ganho efetivo na segurança, isto é, na redução dos riscos, pelo que a mesma apenas poderá ser bem consolidada se assente numa racionalidade técnica. Adicionalmente, a gestão de riscos de segurança engloba uma componente significativa relativa à perceção de segurança que, de acordo com Torres (2015) é distinto do risco real ou objetivo. É efetivamente por este motivo que a gestão de riscos de segurança não é possível aplicar métodos quantitativos puros, designadamente na fase da avaliação do risco, dado que o mero exercício de acordo com princípios de racionalidade técnica poderá não integrar elementos relevantes no domínio do subjetivo.

Existem diferentes abordagens ao processo de gestão dos riscos de segurança, baseadas em diferentes racionalidades, a saber: a técnica, a populista, e a política (Torres, 2011). A racionalidade técnica caracteriza-se por resultar no conhecimento

efetivo do problema, quer ao nível dos seus fundamentos teóricos, designadamente quando os mesmos resultam de investigação científica, *in casu*, realizada no espectro das Ciências Policiais, quer ao nível da aplicação prática. É, portanto, um conhecimento que resulta do “saber saber” e do “saber fazer”. A racionalidade populista caracteriza-se por ser antagónica à racionalidade técnica, sendo de base emocional, por oposição ao conhecimento científico, de base empírica, não pela análise de acontecimentos no “mundo real”, mas sim pela análise das percepções subjetivas que resultam destes acontecimentos. A racionalidade populista é, essencialmente, demagógica, na medida que rejeita a lógica dedutiva, tendo como base preconceitos e generalizações que, por definição, carecem de sustentação científica. A racionalidade política é, essencialmente, o ponto de convergência entre as duas racionalidades anteriores (Torres, 2015). Esta deverá pautar-se por «desígnios essenciais de boa governação» (Torres, 2015, p.18), devendo suportar-se, por um lado, pelas abordagens técnicas, mas integrando vetores de um espectro muito abrangente, em alguns casos não relacionadas diretamente com a segurança (como a economia, ou até mesmo a permanência no poder), incluindo o sentimento de segurança das populações, pelo que em alguns casos, a racionalidade política poderá sustentar-se em anseios imediatos e apresentar soluções de eficácia não comprovada, nem ao nível teórico, nem ao nível prático, tendo em conta as exigências, de cariz mais populista.

Tendo em conta que a gestão dos riscos de segurança é uma atividade eminentemente técnica, não poderá deixar de se considerar que, num nível estratégico, a mesma poderá, em alguns casos, abandonar a racionalidade técnica e entrar no domínio da racionalidade política. De acordo com Torres (2015), tal não será necessariamente desajustado, na medida em que a racionalidade política, por ter uma abordagem mais abrangente, poderá contribuir para que seja alcançado o adequado ponto de equilíbrio, de modo que que evite a máxima parafraseada por Beck (1984, p. 36): «racionalidade científica sem racionalidade social fica vazia, racionalidade social sem racionalidade científica, cega». Assim, verifica-se que a

gestão dos riscos de segurança, para ser efetiva, não basta existir, pelo que terá, necessariamente, de se encontrar ajustada aos objetivos estratégicos da organização e respeitar as melhores práticas técnicas, baseadas no conhecimento científico, sem nunca deixar de ter em consideração o ambiente que a rodeia, com uma abrangência que integre os aspetos sociais relevantes, mesmo quando estes se apresentem como de difícil quantificação em escalas contínuas. Por este motivo, a relevância do contexto e a importância da gestão do risco de segurança se basear numa racionalidade política, com forte pendor na racionalidade técnica, com a adequada integração de fatores de ordem social, implica que não existirá uma técnica de gestão do risco que sirva todas as organizações. E mesmo na mesma organização, consoante o âmbito, a própria gestão do risco poderá variar, tendo em conta as variações do contexto.

Contudo, importa referir que o objetivo do processo, em especial quando relacionado com a segurança, será a tomada de medidas para o tratamento do risco, em especial sobre as circunstâncias onde a incidência do risco se verifica, estabelecendo o contexto para as condições de intervenção adequadas à redução ou eliminação do risco em situações de alto risco potencial, antes que as mesmas se concretizem (Nicola et al, 2006). Importa referir que a adoção da gestão do risco não será garantia absoluta de ganhos para a organização, nem tão pouco na anulação total do risco, na medida em que o risco poderá decorrer de ameaças de natureza humana ou perigos naturais relativamente às quais poderão existir fatores de imprevisibilidade ou surpresa (Torres, 2015).

Finalmente, importa assinalar que a gestão do risco, sendo um processo cíclico e contínuo, tem como “ponto alto” a fase de tratamento do risco, dado que é nesta fase que são selecionadas as opções disponíveis e na qual são tomadas as decisões. Não sendo esta a etapa final, tendo em conta que o processo é cíclico, e como tal, interminável por natureza, é a que justifica todo o processo. Acresce referir que a decisão não tem de ser positivada, podendo consubstanciar-se na não adoção de qualquer ação, optando na manutenção do estado das coisas, o que fará

sentido se for considerada a melhor opção (custo/benefício) de todas as opções disponíveis.

O processo de gestão dos riscos de segurança é, portanto, fundamental para que não se responda a situações objetivas ou subjetivas de insegurança sempre da mesma forma. Utilizando o exemplo apresentado por Torres (2015), deverá ser evitada a utilização de medidas padrão, não adaptadas ao contexto de risco existente. Como exemplo podemos apresentar um caso em que perante uma circunstância específica com potencial para a ocorrência de ilícitos, a opção é o destacamento de enormes contingentes policiais num modelo de alta ostensividade, os quais poderão até para gerar um estado subjetivo de insegurança no principal *stakeholder* – “o cidadão” - por não estar habituado a verificar a presença de polícia, e associar aquele forte dispositivo a uma ameaça real, numa percepção de que aquele contingente não se trate de uma medida preventiva, mas sim reativa, ou seja, assumindo que um crime, eventualmente grave, possa ter acontecido (Whelan & Molnar, 2019).

3.1.1.1. CONTEXTO DO RISCO

Para que o processo de gestão do risco possa ser efetuado de forma adequada, o mesmo deve ser iniciado com a definição do seu contexto. A definição do contexto implica que seja efetuado um diagnóstico do ambiente interno e externo em que a organização se situe (ISO/FDIS 31000:2018).

A importância da definição do contexto para o processo de gestão do risco é ilustrada por Beck (1986), ao referir que os riscos do mundo desenvolvido são substancialmente diferentes dos riscos dos países em vias de desenvolvimento, na medida em que estes últimos, por perseguirem condições de subsistência elementares, não relevam riscos que são considerados significativos nos países

desenvolvidos, dando como exemplo o risco de passar fome com o risco de ter excesso de peso. Com este exemplo demonstra-se a enorme variação que pode existir relativamente a um risco de saúde, pelo que não será exagerado afirmar que, mesmo ao nível da segurança, os riscos que são socialmente aceites nos países desenvolvidos são muito menores quando comparamos com os países em vias de desenvolvimento. Poder-se-á afirmar, portanto, que todos os processos relacionados com o risco variam de acordo com os contextos em que são efetuados, motivo pelo qual, a definição do contexto apresenta-se, precisamente, como a primeira fase do processo de gestão do risco.

A definição do contexto é, frequentemente, dividida em três partes, o contexto externo, o contexto interno, e finalmente, o contexto da própria gestão do risco (Hopkin, 2018).

Como contexto externo entende-se o ambiente em que a organização se situa, incluindo a relação que estabelece com os seus *stakeholders* (parceiros institucionais, clientes, público) (Hopkin, 2018). Este contexto externo compreende as expectativas que os *stakeholders* possuem do serviço prestado ou dos resultados obtidos.

A referência ao contexto interno significa a organização ou instituição em si mesma, nomeadamente a identificação das suas atividades, dos seus recursos e da sua estrutura. O contexto interno compreende, ainda, as próprias expectativas dos colaboradores ou funcionários da organização (Hopkin, 2018). Uma metodologia de análise que é frequentemente utilizada para a definição do contexto de risco é a análise SWOT, sendo que a identificação das Forças (S - *strenghts*) e Fraquezas (W – *weaknesses*) diz respeito ao contexto interno, sendo que as Oportunidades (O - *opportunities*) e as Ameaças (T – *threats*) dizem respeito ao contexto externo (Torres, 2015).

O contexto da gestão do risco compreende a “arquitetura” do risco, i.e., a estratégia e os protocolos que suportam todo o processo da gestão do risco. A arquitetura do

risco significa a definição de tarefas, responsabilidades, a comunicação e os processos de reporte do risco. A estratégia do risco compreende a atitude da organização face ao risco, bem como o critério de risco, isto é, a aversão ou tolerância ao risco. Os protocolos de risco são as diretivas, normas e técnicas que devem ser utilizadas em todo o processo de gestão do risco.

O contexto não deve ser considerado como permanente ou imutável. As relações entre a organização e os *stakeholders* são suscetíveis de sofrerem mudanças. O próprio ambiente interno da organização pode mudar e os protocolos de gestão do risco também podem ser afetados pelo contexto interno ou externo e, portanto, virem a ser alterados. Apesar da definição do contexto ser o primeiro passo, este deverá ser permanentemente avaliado.

3.1.2. CRITÉRIO DE RISCO

Considera-se como “critério de risco” a «referência relativamente à qual o risco é avaliado» (ISO/FIDS 31000, p.6). Indicando um exemplo para auxiliar na interpretação desta definição, podemos apresentar uma atividade desportiva relacionada com desportos de combate, neste caso o boxe. Verificando uma relação causa-efeito entre a prática competitiva neste desporto de combate e lesões cerebrais (consequências), estas tendem a diminuir nas competições amadoras, onde a utilização de capacete de proteção é obrigatória. Porém, o uso de capacete é visto como uma diminuição do entusiasmo, pelo que o critério de risco aplicado para a ocorrência de lesões cerebrais é mais elevado em competições profissionais (onde o uso do capacete não é obrigatório) que nas competições amadoras (onde é obrigatório) (Förstl et al., 2010). Neste exemplo estamos a considerar a mesma atividade, mas num contexto distinto, no qual se identificam duas atitudes de risco distintas, sendo que num dos casos as consequências dos golpes são vistas como algo que deve ser mitigado pela existência de equipamento de proteção, ou seja, a aversão ao risco é maior, sendo que no segundo caso é aceite, quase na totalidade,

o risco da atividade, dado que não é prevista nenhuma medida para mitigar as consequências dos golpes efetuados na cabeça, o que corresponde a uma apetência ao risco maior. Face ao exposto, importa referir que a atitude, a apetência e aversão ao risco são três dimensões muito importantes quando se fala em gestão do risco, dado que contribuem de forma decisiva para a definição dos critérios de risco.

Como “atitude de risco” entende-se a «abordagem para avaliar, perseguir, reter, aceitar ou evitar o risco» (ISO/FDIS 31000, p.2), ou seja, a atitude de risco é a forma como habitualmente se enfrenta o risco, independentemente da modalidade escolhida para lidar com o mesmo, sendo uma predisposição da entidade ou organização que resulte das suas políticas, visão (estratégia) ou regulamentos. A “apetência para o risco” pode ser definida como a quantidade e o tipo de risco que é considerado aceitável (ISO/FDIS 31000, p.2). A apetência para o risco representa, portanto, o nível de risco com o qual determinada organização ou entidade se conforma, podendo esta apetência resultar na aceitação de um risco elevado, ou então na aceitação somente de um risco reduzido.

Por fim, a “aversão ao risco” é a atitude de risco que se traduz em evitar risco (ISO/FDIS 31000, p.2), isto é, encontra-se no lado oposto da apetência para o risco, sendo que quando mais elevado foi o seu valor, menor será a apetência para o risco.

3.2. A AVALIAÇÃO DO RISCO

A avaliação do risco é fase do processo de gestão do risco que permite identificar de que forma os objetivos da entidade ou organização podem ser afetados, promovendo a análise do risco, estimando a probabilidade da sua concretização e as respetivas consequências (ISO 31010:2009), sendo considerada a «fase de charneira» do processo de gestão do risco (Torres, 2015, p. 45).

A avaliação do risco é o exercício que comporta o levantamento de vulnerabilidades dos ativos críticos, atribuição de um grau de probabilidade à concretização da ameaça e, sobretudo, à identificação dos impactos da concretização da ameaça. Este exercício revela-se como algo complexo e detalhado porquanto implica que seja efetuada uma análise interna – levantamento de vulnerabilidades – uma análise externa – aferição da probabilidade da concretização de ameaça – e uma conjunção de ambos, com a previsão das consequências, isto é, dos danos potencialmente resultantes da concretização da ameaça.

A avaliação do risco é um processo de grande importância para as organizações, em especial as que pretendem apresentar o produto “segurança” e compreende, de forma genérica, o diagnóstico ou identificação dos riscos, a sua categorização e ainda as consequências resultantes da concretização dos perigos ou ameaças. A literatura dedicada à gestão dos riscos (Cox, 2009, ISO 31000, 2018; Hopkin, 2018;) indica que a fase da avaliação do risco se encontra dividida em três etapas: identificação do risco, a análise do risco e o cálculo do risco. A ISO 31010 (2009 p. 6) indica que a avaliação do risco deverá providenciar resposta às seguintes questões: «O que pode acontecer e porquê?; Quais são os impactos? Quais as probabilidades de ocorrerem no futuro?; Existem elementos que possam mitigar os impactos ou reduzir a probabilidade?». Ao alcançar respostas às questões enumeradas, o processo de avaliação do risco potenciará o conhecimento concreto dos riscos inerentes à atividade ou evento em questão, habilitando o decisor com conhecimento que lhe permitirá, de forma racional e consciente (ISO 31010,2009):

- Tomar opções sobre se uma determinada ação deverá ser desenvolvida;
- Explorar as oportunidades;
- Identificar o tratamento a dar aos riscos;
- Priorizar os riscos que deverão ser tratados; e,
- Desenvolver uma estratégia de tratamento do risco.

A mesma ISO estabelece que a avaliação do risco tem como objetivo identificar de que forma os objetivos poderão ser afetados ao nível das suas consequências e das suas probabilidades, perspetivando este exercício no âmbito do processo de tomada de decisão ou de tratamento do risco, ou seja, as decisões que visam reduzir a probabilidade da concretização da ameaça ou as consequências causadas pela sua concretização.

Na literatura dedicada aos riscos de segurança (Fernandes, 2014; Torres, 2015), a avaliação do risco é apresentada como constituída por etapas distintas. Estes autores, apesar de não serem totalmente coincidentes na apresentação dos seus modelos, enquadram a avaliação do risco como a etapa que integra a informação relacionada com a ameaça, as vulnerabilidades, consequências (ou impactos), através da qual se estabelece o nível do risco. Neste sentido, importa sublinhar que, apesar da elevada importância da avaliação do risco, esta não deverá ser considerada um fim em si mesmo, mas sim como uma fase do processo de gestão do risco que implique decisões concretas e conscientes. Assim, a avaliação do risco permitirá que, ao nível do planeamento e distribuição de recursos, seja possível avaliar a relação custo/benefício das políticas e medidas de segurança implementadas ou a implementar, permitindo, ainda, a consequente avaliação da eficácia/produtividade/custo da distribuição de recursos (Fernandes, 2014).

3.2.1. A IDENTIFICAÇÃO DO RISCO

A fase da identificação pode ser definida como o processo de especificar, com base em evidências, a exposição a um “perigo” específico, com potencial para causar efeitos adversos ao ativo, evento, ou sistema que se pretende proteger (Cox, 2009).

Na linguagem da ISO, a identificação do risco é definida como «o processo de encontrar, reconhecer e descrever os riscos, que engloba a identificação das fontes de risco, dos eventos, das causas e potenciais consequências» (ISO/FDIS 31000, 2009, p. 4). A mesma norma define fontes do risco como «o elemento que, de forma

isolada ou combinado com outros, possui potencial para aumentar o nível de risco» (ISO/FDIS 31000, 2009, p. 4). Numa linguagem técnica, aplicável ao âmbito da segurança, podemos corresponder a “fonte do risco” à ameaça ou ao perigo. Já o evento é definido como «a ocorrência ou mudança de determinado conjunto de circunstâncias» (ISO/FDIS 31000, 2009, p. 5), isto é, o acontecimento em si mesmo ou, a sua não ocorrência (por exemplo, quando o mesmo é esperado). Por fim, o termo consequência é definido como «o resultado do evento» (ISO/FDIS 31000, 2009, p. 5).

A identificação do risco compreende a apreciação das ameaças (e dos perigos) que impendem sobre determinado ativo sobre o qual recai o risco, as quais poderão provocar ataques ou incidentes que tenham como resultado consequências negativas para o ativo em questão. Daqui resulta que todas as entidades (formais ou informais, coletivas ou individuais) e os acontecimentos (naturais ou provocados pelo Homem) que possam comprometer ou danificar os ativos críticos (tangíveis ou intangíveis) poderão ser considerados ameaças ou perigos. Sobre esta dicotomia – ameaças/perigos – importa realçar que preferimos a utilização destes termos, em substituição dos termos ameaças/riscos, por entendermos que representam de forma mais adequada a distinção entre as diferentes fontes do risco, dado que entendemos que o conceito de risco nunca poderá ser apresentado como fonte do risco. A título exemplificativo pode-se indicar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, que tem como epígrafe do seu capítulo 3 “Ameaças e Riscos”, apresentando diversas atividades ou acontecimentos cujas consequências possuem capacidade para causar danos a ativos relevantes. Verifica-se, então, que existe uma relação entre ameaça e risco, sendo, no entanto, conceitos distintos, na medida que, como referem Torres (2015) e Fernandes (2014,) o risco é um produto, pelo que nunca poderá ser apresentado ao lado da ameaça, no mesmo membro da equação. Eventualmente, o termo risco, no caso concreto do CEDN, deveria ser substituído pelo termo “perigo”, justificando-se que este se apresente ao lado da ameaça,

podendo cada um ser apresentado como fatores que permite o cálculo do produto (risco). Acresce referir que o perigo diverge da ameaça por não encerrar um elemento volitivo (um quadro elétrico não “decide” entrar em curto-circuito, nem um vírus “decide” sofrer mutações com o objetivo de passar de animais para humanos).

A identificação do risco não deverá iniciar-se com a resenha das ameaças. Ainda antes desse levantamento importará identificar quais os ativos que são suscetíveis de serem comprometidos por essas mesmas fontes do risco, isto é, identificar sobre o quê ou quem recai a ameaça. A título exemplificativo, imagine-se uma situação de uma mala de viagem abandonada num recinto desportivo que irá receber uma grande competição desportiva internacional, na zona de entrada do maior número de adeptos e, por isso, sujeita a maior pressão durante os instantes que antecedem o espetáculo desportivo. Esta mala poderá corresponder à fonte do risco – dado o *modus operandi* terrorista de ocultar engenhos explosivos em malas de viagem e/ou mochilas -, sendo, nesta fase do exemplo, incerto qual o ativo que se encontra sob ameaça. Se a mala de viagem for detetada no dia em que se realiza o espetáculo, a breves instantes do início do evento, o ativo ameaçado será um grande número de vidas humanas, bem como a reputação do Estado ou entidade que acolhe o evento. Se, porventura, a mala tiver sido abandonada no mesmo local, mas duas semanas antes do evento, o ativo crítico ameaçado já será distinto, pelo que a mala, eventualmente, nem será considerada como uma ameaça. Utilizando como pano de fundo o mesmo cenário - um recinto desportivo – perante o risco de uma bancada ruir (neste caso sem que exista qualquer elemento volitivo relativo a este perigo) – considerar-se-á como distinto o ativo crítico em causa no caso de a bancada ruir, considerando a condição de a mesma acomodar espectadores ou se encontrar completamente vazia. É neste sentido que Torres (2015) defende que a identificação e seriação dos ativos críticos deverá ser o ponto de partida para todo o processo relacionado com a avaliação dos riscos de segurança dado que «para planear segurança há que ter a exata ideia do que é preciso proteger e/ou salvaguardar» (p. 24). Este processo, sendo fundamental, revela-se de especial

complexidade na medida em que deverá promover o levantamento, mais preciso possível, do “valor” inerente a cada um destes ativos que podem ser danificados/destruídos/comprometidos com a concretização de uma ameaça.

No que concerne à Avaliação dos Riscos de segurança, Torres (2015) considera que os ativos críticos se dividem em seis grupos – Pessoas; Infraestruturas; Equipamentos e materiais; Informação; Atividades e operações; e Reputação. Atendendo ao agrupamento dos ativos críticos, importa referir que a avaliação de cada um dependerá do contexto específico, eventualmente em contraciclo com a hierarquia de valores previstos na Constituição da República Portuguesa, dado que em certos contextos, a ocorrência de danos a ativos críticos inserido no grupo da Reputação poderá implicar um valor de custo superior ao da verificação de danos a ativos críticos inseridos do grupo Pessoas, motivo pelo qual, em certos contextos, poderá admitir-se o sacrifício da integridade física de polícias para a proteção de locais ou símbolos da liberdade ou da democracia, não por se representar como possível a sua destruição, mas pelas consequências intangíveis ao significado desses mesmos símbolos. No âmbito do processo de identificação e seriação dos ativos críticos apenas será relevante elencar aqueles cujo comprometimento signifique custos superiores, dado que não fará sentido promover um investimento na redução do risco quando este represente um custo (tangível ou intangível) superior ao custo que se poderá verificar na circunstância de o dano se concretizar. Dito isto de uma forma simples, não fará qualquer sentido identificar como ativo crítico um equipamento com o valor de 500 euros, e depois investir 1000 euros na sua proteção.

Após o levantamento dos ativos críticos a salvaguardar surge a fase da identificação das ameaças e dos perigos. As ameaças e os perigos deverão possuir potencial para causar prejuízos ou danos relevantes ao ativo crítico a salvaguardar (Torres, 2015). Atendendo que será na fase da análise do risco que se irá, efetivamente, estudar a ameaça e o perigo, com vista à interpretação o seu grau, na fase da identificação do risco o levantamento de ameaças e perigos tem como propósito

identificar a sua origem e tipologia, através do levantamento dos indicadores do risco que impendem sobre os ativos críticos (Nicola & McCalister, 2007). Acresce referir que, nesta fase, deverão ser tidas em consideração as ameaças e perigos potenciais, isto é, não as olvidando mesmo quando não tenham sido recortados quaisquer sinais da sua existência, considerando-as, outrossim, pelo valor remuneratório que os agentes da ameaça poderão obter no caso de conseguirem realizar uma ação com consequências para os ativos críticos a proteger. Por exemplo, num quadro de declarações públicas de sindicatos contra o governo, ou de instabilidade política, deverá ser equacionada a contestação social como uma situação que poderá pôr em causa um grande evento, mesmo que não tenha sido anunciada nenhuma data para a realização de ações específicas. Igualmente, a constatação que um evento ocorrerá num local e numa época do ano em que habitualmente se verifica um quadro meteorológico adverso, em que os níveis de calor e a escassez de sombra ou água são elevados, deverá ser tida em conta, mesmo sendo cedo para que os meteorologistas possam apresentar uma previsão assertiva.

Contudo, importa assinalar que apenas deverão ser consideradas as ameaças e os perigos realistas ou plausíveis. Se por um lado faz todo o sentido considerar um ataque terrorista como ameaça a uma cimeira política realizada em Portugal, já não fará sentido considerar uma invasão militar de um país estrangeiro.

A identificação do risco deverá ainda comportar o levantamento das vulnerabilidades do ativo crítico a proteger, considerando as ameaças e perigos apurados. As vulnerabilidades correspondem ao grau de resistência ou resiliência ao evento com potencial para prejudicar o ativo em questão, criado pela ameaça, sendo que quanto maior for a vulnerabilidade, menor será a resistência ou resiliência. O processo de levantamento das vulnerabilidades deverá ser efetuado com ligação às ameaças detetadas, na medida que apenas fará sentido identificar vulnerabilidades tendo em consideração as ameaças relevadas. Por exemplo, não fará sentido um órgão de soberania português possuir um sistema de defesa

antiaérea, na medida que não é identificada nenhuma ameaça por via aérea. Porém, se existir um contexto de guerra ou de ameaça iminente, no caso de o adversário/inimigo possuir essa capacidade, ou de ser expetável que a venha a adquirir, já fará sentido considerar a inexistência de sistema de defesa como uma vulnerabilidade.

Torres (2015) apresenta quatro (4) tipologias principais de vulnerabilidades, a saber: as de ordem física; as de ordem tecnológica; as de ordem operacional; e as de ordem estrutural. As vulnerabilidades de ordem física são as que estão relacionadas com a capacidade da infraestrutura em reduzir a ameaça, através da diminuição, em especial, dos vetores da capacidade e da oportunidade, designadamente pela criação de dificuldades de acesso aos ativos críticos ou até pela resistência (e resiliência) a ações concretas, assegurando a continuidade do negócio, mesmo no caso da ameaça se concretizar. As vulnerabilidades tecnológicas compreendem quer a (in)existência de meios desta índole, adequados para detetar ou incapacitar as ameaças, quer a própria resistência a ataques desta natureza (como por exemplo os ataques informáticos). O terceiro tipo de vulnerabilidades – as operacionais – diz respeito aos procedimentos, protocolos e técnicas em vigor, designadamente que são da responsabilidade do chamado “fator humano”, isto é, aquelas vulnerabilidades que dependem da execução dos procedimentos das pessoas, e por isso mesmo suscetíveis de integrar o “erro humano”. Um exemplo deste tipo de vulnerabilidade será um funcionário que, com a função de exercer vigilância sobre um ponto de acesso, se deixa dormir, descuidando a sua função, ou então a não verificação, conforme determinado, da identidade de pessoa que pretende aceder a espaço reservado e a confirmação da existência de necessidade e autorização. Por fim, as vulnerabilidades estruturais são aquelas que se encontram relacionadas com a chamada “cultura de segurança”, isto é, a partilha de valores e visão, entre os membros da organização, da necessidade da existência de procedimentos e medidas de segurança, bem como do compromisso existente na larga maioria dos membros da organização para o cumprimento dessas regras e medidas. Este tipo

de vulnerabilidade distingue-se das vulnerabilidades operacionais na medida em que, enquanto estas serão de ordem pontual, as vulnerabilidades estruturais são sistémicas.

Regressando à definição de “identificação do risco” proposta pela ISO/FDIS 31000:2009, importará, por último, efetuar uma abordagem ao conceito de consequências (ou impactos). A mesma norma define consequência como o «resultado de um acontecimento» (ISO/FDIS 31000, 2009, p.5). No âmbito do processo de gestão de riscos de segurança, as consequências são os efeitos causados pela concretização da ameaça ou do perigo no ativo crítico, ou seja, o dano causado no ativo crítico.

A fase da identificação do risco é, portanto, uma fase complexa, constituída por vários processos, servindo de primeira etapa da avaliação dos riscos, sendo seguida pela fase da análise do Risco.

3.2.2. ANÁLISE DO RISCO

A fase da análise do risco é a fase do processo de avaliação do risco que sucede à fase de identificação do risco. De acordo com a ISO 31010:2009, a análise do risco tem como objetivo desenvolver um conhecimento aprofundado do risco, criando as condições para que, na fase seguinte, o risco possa ser calculado.

É nesta fase que se irão analisar os dados recolhidos relativos aos ativos críticos, ameaças e perigos, vulnerabilidades e no que concerne às consequências que foram identificadas na fase de identificação do risco.

Retornado às definições de risco já consideradas nesta investigação, nomeadamente as propostas por Torres (2015) e Fernandes (2014), verifica-se que em ambas existe a integração dos termos “ameaças” e “vulnerabilidades”. De facto, a fase da análise do risco irá debruçar-se na valoração da ameaça, e da identificação da sua capacidade para explorar as vulnerabilidades existentes.

A literatura existente (Fernandes, 2014; Torres, 2015, UNICRI, 2007) relativa à avaliação de riscos de segurança habitualmente refere-se à caracterização da ameaça como “avaliação da ameaça”, todavia, atendendo ao enquadramento sistemático que apresentamos, preferimos a expressão “análise da ameaça”, por forma a afastar este processo da habitual “avaliação da ameaça”, que é efetuada sobretudo, num contexto de incerteza, e previamente à própria avaliação do risco. Aliás, verificando a Recomendação do Conselho para a criação de uma escala comum de avaliação da ameaça para as personalidades oficiais em visita à UE (2001/C 356/01), a qual veio a ser adotada pelo SSI português no âmbito do PCCCOFSS, a avaliação da ameaça integra elementos de incerteza, não obedecendo à metodologia inerente à avaliação do risco. Face ao exposto, entendemos que num contexto de avaliação o risco, onde naturalmente existirá incerteza, importa aplicar métodos distintos dos que são aplicados na gestão da incerteza, considerando a diferenciação proposta por Torres (2018, p.24), relativa às diferenças entre a gestão do risco e da incerteza. Segundo este autor:

A grande diferença entre gerir o risco e a incerteza é que, na primeira situação, existindo obviamente *incerteza* no sentido lato do termo, os fatores que introduzem a aleatoriedade na “equação” são conhecidos, traduzindo-se por um grau qualitativo ou por um valor quantitativo de probabilidade de ocorrência de uma ameaça. Já quando se gere a *incerteza*, em sentido restrito, atuamos num contexto de puro desconhecimento da ameaça, em que nem sequer é possível aferir os fatores de aleatoriedade que determinam o resultado final.

Entendemos que a análise (e não avaliação) da ameaça deverá ser realizada no âmbito da avaliação do risco, durante a fase da análise do risco, consistindo no exercício através do qual determinada entidade identifica a intenção, capacidade e oportunidade de determinada fonte de ameaça, com o objetivo de capacitar os decisores a tomar medidas adequadas para a proteção dos seus ativos críticos (Fernandes, 2014). Verificamos, assim, que a análise da ameaça comporta três

vetores – intenção, capacidade e oportunidade – como elementos fundamentais para a caracterização da ameaça que recai sobre o ativo crítico em questão.

O vetor “Intenção” consiste nos desejos, expectativas, motivações e valores intrínsecos ao agente da ameaça. Será a intenção que provocará no agente da ameaça o ímpeto de potenciar o evento que pretenderá causar danos ao ativo crítico. O vetor “capacidade” consiste nos recursos e meios ao dispor do agente da ameaça, intrínsecos ou extrínsecos, que lhe permitirão materializar o evento danoso aos ativos críticos. Por último, o vetor “oportunidade” consiste nas circunstâncias que favorecem a exposição do ativo crítico ao agente da ameaça. O grau da ameaça será tanto maior quanto maior for cada um destes vetores, sendo que a inexistência de cada um implicará uma ameaça reduzida. Por exemplo, poderá existir uma organização terrorista radicada num território situado algures entre os continentes asiático e africano com o objetivo (intenção) de assassinar o presidente dos Estados Unidos da América, tendo ao seu dispor armamento adequado, bem como operacionais treinados na sua utilização (capacidade). Porém, o facto de não conseguirem colocar nenhum destes operacionais num local onde o alvo se encontre (oportunidade) implica que a ameaça não poderá materializar-se.

Importa referir que existem ameaças cuja aferição do seu grau não é efetuada tendo em consideração a triangulação dos vetores mencionados. Nesse sentido, consideramos que existe uma diferença entre “ameaça” e “perigo”, dado que apesar de ambos serem considerados como fontes do risco, a aferição do perigo não implica a existência do elemento volitivo por parte do agente que o cria (Torres, 2015), o que pode acontecer considerando causas naturais (como um sismo) ou causas humanas (um funcionário de uma fábrica de pirotécnica que, inadvertidamente, acondicionou de forma inadequada as substâncias explosivas). A distinção entre ameaças e perigos afigura-se como extremamente relevante no âmbito do processo de avaliação do risco dado que, como se verá no presente trabalho, a fase da análise do risco deverá considerar as medidas do tratamento do risco que, no caso da ameaça, poderão ter a ver com ações específicas

direcionadas à eliminação da ameaça que poderão incidir sobre as intenções e, sobretudo, sobre a oportunidade do agente da ameaça, sendo que no caso do perigo a medidas deverão recair, essencialmente, na capacidade do agente/fonte do perigo.

Em paralelo, com a avaliação da ameaça deverá ser efetuada a análise das vulnerabilidades, devendo ser efetuada a relação com as ameaças já identificadas e analisadas. A correlação entre as ameaças e as vulnerabilidades é bastante importante, na medida em que determinada ameaça poderá não ser capaz de explorar uma medida implementada para reduzir o risco, mas essa medida constituir-se, ela própria, como uma vulnerabilidade para outro tipo de ameaça ou perigo. A título exemplificativo indicamos a existência de uma rede ou muro, num estádio de futebol, que se revela praticamente impossível de transpor e, por isso, representa uma diminuição da capacidade de os adeptos se agredirem ou invadirem o recinto. Porém, a mesma medida poderá representar uma enorme vulnerabilidade com efeitos ao nível das consequências perante o perigo de incêndio, dado que poderá impedir a fuga das pessoas de um foco de incêndio. Dito de outra forma, a eliminação de vulnerabilidades perante determinada ameaça poderá corresponder ao aumento de vulnerabilidade perante outra ameaça de natureza distinta. Neste sentido, importa ainda referir que, estando inserido no âmbito da gestão dos riscos de segurança, verificam-se algumas especificidades, comparando com outros âmbitos onde também se efetuam a gestão do risco (financeiros, seguros, etc.), dado que na análise do risco deverá considerar-se a circunstância de existir um adversário que, de forma intencional, pretenderá causar danos aos ativos críticos e, sendo um agente humano, possuirá a capacidade de se adaptar em resposta às medidas tomadas para reduzir as vulnerabilidades (Hausken, et al, 2008), pelo que a implementação de medidas para reduzir as vulnerabilidades poderá levar a que o adversário mude o seu foco para outros sistemas cujas vulnerabilidades não tenham sido diminuídas.

Verifica-se, portanto, que a natureza das vulnerabilidades é essencial para a análise do risco, sendo relevante, igualmente, no apuramento das consequências. Com isto queremos dizer que uma ameaça, tendo a intenção, a capacidade e a oportunidade, não causará quaisquer consequências se não conseguir explorar vulnerabilidades para concretizar a ameaça. A conjugação entre a ameaça e a vulnerabilidade, isto é, a «suscetibilidade de a ameaça conseguir explorar a vulnerabilidade» (Torres, 2015, p. 45) representa a probabilidade, a qual, ao ser conjugada com as consequências na fase do cálculo do risco, irá resultar no nível de risco.

A fase da análise do risco ficará concluída após a análise das consequências, ou, de acordo com a terminologia adotada por Torres (2015, pp.60-64) “estudo dos impactos”. Na análise das consequências é estimado o efeito potencialmente provocado pela concretização da ameaça, mediante as vulnerabilidades existentes, considerando os danos nos ativos críticos. Este estudo é extremamente relevante dado que será o vetor em análise com maior relevância para o decisor, a quem competirá, no âmbito do tratamento do risco, tomar opções e investir em medidas que devam fazer face às ameaças. Dito de outra forma, o decisor adotará uma medida de tratamento do risco que amiúde significa investimento ou reafecção de recursos, quando identificar uma vantagem nessa opção. Ora se não for capaz de quantificar o prejuízo inerente à consequência, dificilmente conseguirá efetuar essa avaliação custo/benefício de forma criteriosa. Certamente que não fará sentido adquirir um cofre no valor de 1000 euros para, no seu interior, guardar receitas em numerário no valor de 500 euros – sendo este o valor atribuído à consequência da materialização da ameaça de furto. Todavia, a análise das consequências, em determinadas organizações, onde se incluem as dedicadas à segurança, não deverá ficar restrita à mera quantificação dos custos e considerando apenas o prejuízo material, devendo, ainda, integrar elementos de ordem política e social (Torres, 2015). O furto de um objeto no valor de 50 euros de uma esquadra dificilmente, por si só, causará grande prejuízo patrimonial, não justificando o vencimento de um polícia que fique a proteger as instalações. Todavia, a perda do

capital confiança relacionado com as instituições policiais, quer ao nível do cidadão, que deverá percecionar as esquadras policiais como locais seguros e protegidos, quer ao nível da perceção das autoridades políticas sobre a própria “competência e capacidade” da Polícia, poderá representar prejuízos avultados, passíveis de serem quantificados, (por exemplo o investimento efetuado em comunicação) com o propósito de recuperar a confiança dos cidadãos, ou os custos com a quebra de investimento público na Instituição, resultando da perceção política da inexistência de mérito, porventura em comparação a outras, numa lógica de recompensa.

Face ao exposto, durante a análise do risco a aferição dos custos associados às consequências da concretização de uma ameaça que explorará vulnerabilidades deverá ser efetuado, não apenas numa perspetiva de efeitos imediatos, mas também ao nível dos custos de reparação, da perda de produtividade (os chamados lucros cessantes) e os danos incorpóreos (Torres, 2015).

Em síntese, a fase da análise do Risco é aquela onde, efetivamente, se exige uma abordagem analítica, com a recolha dos elementos de informação relevantes que viabilizarão a real caracterização das ameaças, das vulnerabilidades, bem como a antecipação das consequências.

3.2.3. CÁLCULO DO RISCO

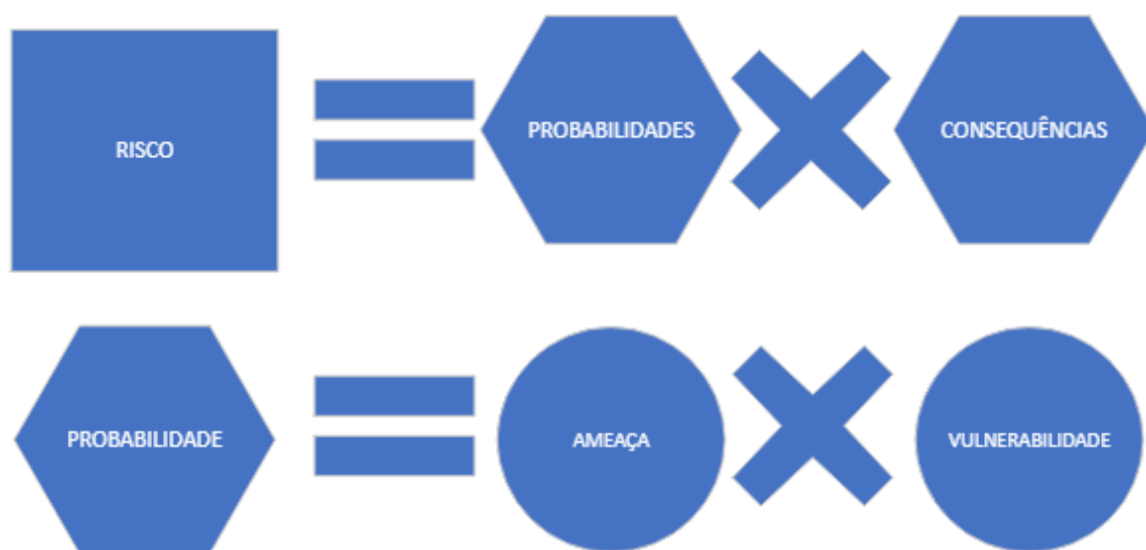
A fase final do processo de avaliação do risco é o cálculo do risco. De acordo com a ISO 31000:2009 (p. 6) o cálculo do risco é o «resultado da conjunção entre os produtos da Análise do Risco, integrando-os com os Critérios de Risco, promovendo aferição do nível de risco, com o objetivo de avaliar se o mesmo é aceitável ou tolerável», ou seja, o cálculo do risco tem com objetivo identificar se o risco que impede sobre a entidade, organização ou evento em causa, se encontra dentro de limites considerados aceitáveis ou se, por outro lado, não é aceitável, e como tal, se se exige a tomada de medidas atinentes para que este nível se situe dentro dos parâmetros considerados adequados. Dito de outro modo, o cálculo do risco é a

fase onde se irá obter um resultado que corresponde ao nível de risco, devendo este nível encontrar-se conforme ao critério de risco definido previamente no âmbito do processo da Gestão do Risco, designadamente na definição do contexto.

O cálculo do risco permite apurar o nível de risco, através do produto entre o fator probabilidade (resultante da conjunção da ameaça com as vulnerabilidades) e o fator consequências.

Figura 2 - Cálculo do risco

(Adaptado de Torres, 2015)



O cálculo do risco, como processo final da avaliação do risco, permite conhecer qual o nível de risco existente e qual a sua proximidade entre o nível de risco tolerável, permitindo ao decisor, ao tomar conhecimento do nível apurado, de forma mais eficiente, tratar esse risco de acordo com os recursos disponíveis, maximizando a relação custo/benefício. Neste sentido, importa referir que o cálculo do risco não deverá cingir-se à mera apresentação de um resultado final, fechado, que resulte de uma mera classificação como “muito alto” (não admissível) ou “baixo” (tolerável). Pese embora a classificação do nível do risco numa escala (discreta ou contínua)

seja um instrumento relevante com vista à interpretação dos resultados do cálculo, este deverá, sobretudo, apresentar o contexto mais abrangente do risco, nomeadamente os riscos identificados que carecem de tratamento prioritário e que justifiquem maior investimento, bem como apresentar as considerações relativas ao impacto que este tratamento do risco possa ter, considerando os *stakeholders*. Como exemplo podemos referir dois eventos cujos cálculo do risco tenha resultado em elevado. Num dos casos, sendo um evento cultural, o critério que contribui para essa classificação teve a ver com a precaridade das condições de entrada e evacuação do recinto, sendo que no outro caso, um evento desportivo, o critério que contribuiu para o resultado foi o da ocorrência de desordem entre os espectadores, adeptos de clubes rivais. Ora apesar de o risco para ambos os eventos ter sido calculado como muito alto, a forma de tratamento dos mesmos será, necessariamente distinta.

A obtenção de um nível de risco deverá, contudo, ser observada de acordo com o critério de risco. A definição do critério de risco revela-se como bastante importante, dado que é com essa referência que se poderá apurar o qual o nível de risco que é admissível e qual é intolerável, com a aferição de níveis intermédios entre cada um. Regressado ao exemplo do combate de boxe, perante a mesma probabilidade da ocorrência de uma lesão cerebral, um nível de risco muito alto poderá ser considerado aceitável numa competição profissional, mas já não tolerável numa competição amadora.

Como já foi referido, o cálculo do risco, não sendo um objetivo do processo de gestão dos riscos, por si só, afigura-se como um produto que permite ao decisor interpretar os resultados do processo, identificando a melhor forma de tratar os riscos e, portanto, de tomar decisões.

3.3. TRATAMENTO DO RISCO

Tal como demonstrado na figura 1, o Tratamento do Risco é a fase do processo de Gestão do Risco que sucede à fase da Avaliação do Risco. O Tratamento do Risco é efetuado em função do resultado da Avaliação do Risco e traduz-se na tomada de decisão, relativa aos riscos apresentados, no decurso da avaliação conjugada das ameaças e das vulnerabilidades – probabilidade - e das consequências, inerentes à concretização das ameaças ou dos perigos.

A tomada de decisão relativa à escolha da tipologia de tratamento do risco deverá ser efetuada com base na melhor informação disponível. Contudo, deverá ser tido em conta que a “informação” não se resume a factos concretos e objetivos, podendo (e devendo) integrar factos sujeitos a interpretação e, portanto, subjetivos, tais como dados históricos, experiência anterior em avaliações do risco e tomadas de decisão análogas ou semelhantes, retorno dos intervenientes (internos ou externos), e até mesmo de prognósticos e opiniões de peritos (ISO 31000, 2009). Dada a habitual falta de recursos que caracteriza a maioria das organizações em Portugal, em especial as pertencentes ao setor público, é fundamental que a tomada de decisão consista na escolha de uma, entre diversas opções que sejam apresentadas. Esta apresentação de opção deverá ser «efetuada com base num critério de custo-benefício, de modo que os custos das contramedidas não ultrapassem o risco global esperado, quando quantificado» (Moura, 2009, p. 2). A tomada de decisão deverá ser um processo tão transparente quanto possível, devendo envolver as pessoas ou entidades que, a diferentes níveis, têm responsabilidades ao nível da decisão. Isto não querará dizer que o processo deva ser público, mas deverá ser facilmente compreendido pelas pessoas ou entidades que são afetadas pelo resultado do processo de tomada de decisão, quer intervenham na qualidade de executores da decisão, quer intervenham como sujeitos passivos, ou até em sede de inspeção ou sindicância.

Existem quatro (4) categorias de tratamento do risco (Hopkin, 2018):

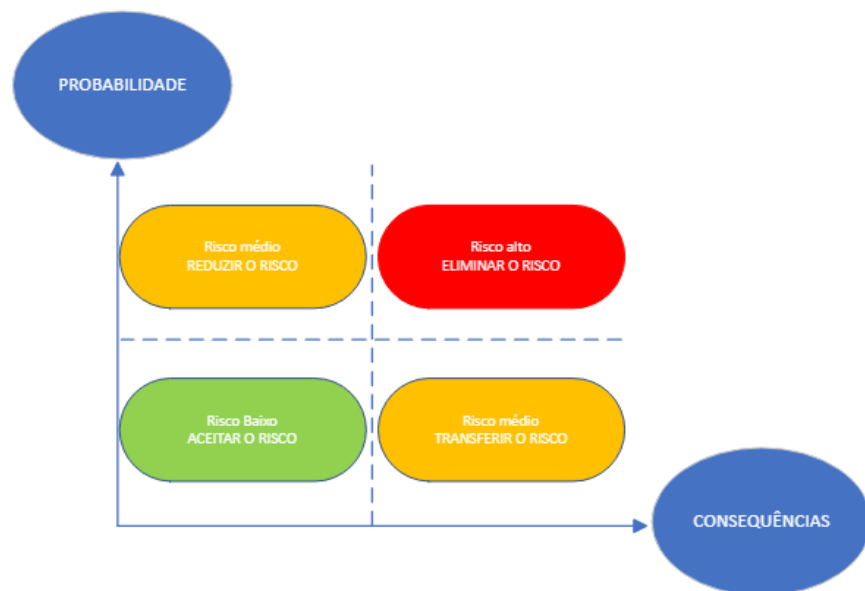
- i. Aceitar o risco;
- ii. Transferir o risco;
- iii. Reduzir o risco;
- iv. Eliminar o risco;

A escolha de entre estas categorias deverá depender do nível de risco apurado durante o processo de avaliação do risco, sendo que a opção de o aceitar (i) deverá ocorrer no decurso de uma avaliação do risco de nível baixo, ao cabo que a opção pela eliminação do risco (iv) deverá ser equacionada quando o nível de risco for considerado alto. Entre estes dois níveis, a conjugação da probabilidade e das consequências poderá levar a que a opção para o tratamento do risco seja a sua transferência (ii) ou a sua redução (iii).

O quadro seguinte esquematiza a relação entre o nível de risco calculado na fase da Avaliação dos Risco e a opção adequada para o seu tratamento.

Figura 3 – Tratamento do Risco

(Adaptado de Hopkin, 2018)



Ao serem apresentadas as diferentes opções para o tratamento do risco, estas deverão ainda encontrar-se devidamente enquadradas com uma adequada análise da relação custo-benefício. Esta análise deverá basear-se em questões de legalidade, adequação, impacto nos *stakeholders* e nos colaboradores, e não somente por critérios financeiros, sendo que em muitas das atividades desenvolvidas por instituições ou entidades, apesar da boa gestão dever ser um desígnio, a sua finalidade não é o lucro.

Importará definir que as medidas do tratamento do risco poderão impactar na própria avaliação, pelo que, tal como referido anteriormente, o processo de gestão do risco é um processo cíclico e interminável, pelo que as medidas adotadas ao nível do tratamento poderão ser causadoras de novos riscos, o que poderá justificar a realização de nova avaliação do risco.

3.3.1. ACEITAÇÃO DO RISCO

A aceitação no risco é a modalidade de tratamento do risco em que o decisor opta por não tomar medidas, quer para baixar a probabilidade da concretização da ameaça, quer para mitigar as suas consequências.

Esta forma de tratamento do risco é considerada adequada quando, no decurso da avaliação do risco, se verifica que o nível de risco é considerado baixo, resultando de uma conjunção entre baixas probabilidades e reduzidas consequências, portanto dentro dos critérios de risco definidos pela entidade gestora do risco (Hopkin, 2018). Todavia, acresce referir que a aceitação do risco deverá resultar numa “omissão” consciente do decisor, atendendo à relação custo/benefício relativa a outras opções de tratamento do risco (Torres, 2015).

Em alguns casos, esta opção poderá ser tomada num contexto de risco elevado, quando o decisor possuir manifesta incapacidade para adotar outras opções. Um exemplo será intervenção humana na central nuclear de Fukujima, no Japão, onde

não existiam outras opções, por ainda não ser possível conter os danos sem intervenção humana (Wahnon, 2013).

3.3.2. TRANSFERÊNCIA DO RISCO

A transferência do risco é uma opção em que são tomadas medidas de externalização, parcial ou total, do risco para outra entidade. A contratualização de um seguro é o exemplo mais esclarecedor desta opção, em que a transferência do risco acarreta um custo, neste caso financeiro.

Ao contrário das restantes opções, a transferência do risco não terá grande impacto na diminuição da probabilidade do evento indesejável se materializar, se esta externalização não for acompanhada pela entidade com a qual o risco é partilhado, de outras medidas de tratamento do risco. Recuperando o exemplo da contratualização de um seguro, se a seguradora não possuir capital para assumir o risco, e não tiver capacidade de indemnizar o segurado, esta transferência não irá possuir o propósito, mantendo-se as consequências elevadas. No campo da atividade de segurança, imaginemos o exemplo do controlo dos aeroportos ou dos estádios de futebol, onde a função de proteção de infraestruturas críticas e de pessoas, habitualmente acometida ao Estado, é entregue a empresas de segurança privada. Estes casos, que representam a transferência de riscos para entidades externas ao Estado (Torres, 2015), são acompanhados da existência de orientações procedimentais, de carácter estratégico e operacional, as quais, aliadas ao controlo e supervisão por parte do Estado, obrigam a que estas entidades, que partilham o risco, exerçam as suas funções de uma forma que o nível de risco não aumente.

Importa, ainda, referir que a opção pela transferência do riscos não sucede apenas numa vertente financeira, podendo ter custos de natureza intangível, na medida que a externalização de determinado serviço poderá ser vista, não como um ato de boa gestão, mas como o reconhecimento de incapacidade própria para o tratamento do risco, o que no caso da segurança, como já foi dito tem como produto, além de

factores objetivos, a percepção de segurança, poderá resultar num aumento do próprio risco (através do aumento das consequências ao nível do ativo “reputação”). Acresce ainda referir que, em casos de concorrência entre a segurança privada e a segurança pública, como o caso dos espetáculos culturais ou desportivos, é frequente a percepção pública de falhas de segurança imputadas ao Estado pela opinião pública, quando a responsabilidade se encontrava atribuída a promotores privados.

3.3.3. REDUÇÃO DO RISCO

A redução do risco é a opção que implica a adoção de medidas que, perante o risco, o fazem diminuir, podendo atuar ao nível das consequências, mas sobretudo ao nível das probabilidades.

É no âmbito desta opção que comumente são adotadas as chamadas “contramedidas” (Torres, 2015), sendo a opção padrão para situações em que a probabilidade é considerada elevada e as consequências baixas. É também adotada nas situações em que as probabilidades e as consequências são elevadas, mas o gestor do risco não tem a capacidade (por falta de recursos ou por competência legal) para eliminar o risco (Hopkin, 2018). A opção de tratamento do risco pressupõe que o evento, ou o ativo crítico, sobre o qual impede o risco mantenha as suas características, isto é, que não sejam efetuadas alterações que, de algum modo, possam descaracterizar o evento e/ou os seus objetivos, mas que sejam tomadas medidas que façam baixar o risco. Estas medidas, não sendo adequadas para eliminação o risco, permitem a sua redução para um nível situado no critério de risco considerado aceitável (Hopkin, 2018). Deverá, portanto, ser considerado que as mesmas poderão não ser totalmente eficazes para neutralizar as ameaças identificadas, mas outrossim pela «criação de uma sensação de intangibilidade, de inexpugnabilidade do potencial alvo [...], mesmo que ilusória, através de profilação de sinais exteriores de segurança e defesa ou impedir,

retardar e/ou reter as fontes de perigo» (Torres, 2015, p. 70). A tomada de medidas que impactam na redução da probabilidade de o risco se materializar são medidas essencialmente dissuasoras ou de detecção, os chamados sistemas passivos de segurança, ou adotando a linguagem técnica do processo de gestão do risco, as medidas de controlo do risco.

As medidas de controlo do risco são as medidas que, normalmente, são integradas na estratégia de redução do risco, num quadro de elevada probabilidade e consequências reduzidas. Porém, estas medidas poderão ser adotadas em contextos de elevada incerteza (Torres, 2015), isto é, em situações em que se sabe que o evento adverso implica consequências elevadas, mas em que não é possível aferir, com um mínimo de rigor, a sua probabilidade. Ao nível da gestão dos riscos de segurança as medidas de controlo são as medidas que habitualmente são utilizadas com maior frequência pelos decisores e recomendadas pelos analistas, na medida em que possuem forte vertente dissuasora, aliada a uma componente de detecção, permitindo, mesmo quando não são conhecidos os agentes da ameaça, bem com as suas capacidades e motivações, dificultar a sua ação, podendo até demovê-los de concretizar os seus intentos. A aplicação de medidas de controlo permite ainda a rápida detecção das fontes de risco e, concomitantemente, a reação com vista à sua neutralização. Porém, acresce referir que as medidas de controlo não pressupõem necessariamente uma interferência na fonte do risco, quer seja considerada ameaça, quer seja considerada perigo, nem numa mudança significativa da vulnerabilidade, podendo não representar qualquer mudança ao nível da infraestrutura, nem tão pouco a adoção de medidas com capacidade para rechaçar ou desabilitar o cenário de perigo, ou seja, as medidas de controlo têm potencial para serem eficazes, mesmo que não possuam qualquer característica que, objetivamente, possa fazer frente à fonte do risco.

3.3.4. ELIMINAÇÃO DO RISCO

A eliminação do risco é a modalidade de tratamento de risco mais adequada para fazer face ao cenário de probabilidade e consequências elevadas (Hopkin, 2018). A eliminação do risco compreende, essencialmente, três abordagens, a saber: uma relativa ao ativo crítico que se pretende proteger; outra relativamente à ameaça (ou fonte do risco), e ainda relativamente às próprias consequências. Dito de outra forma, a eliminação do risco compreende a abordagem relativa às vulnerabilidades, às ameaças e às consequências (Torres, 2015).

A abordagem relativa ao ativo crítico a proteger, seja uma atividade, um evento, um local, ou uma entidade, significa a cessação da circunstância em que as consequências poderiam ocorrer, ou seja, consistirá na interdição do local, na reclusão da entidade, ou no cancelamento do evento que se pretende proteger, dado que apenas estas medidas são consideradas como eficazes para evitar a materialização do risco. Como exemplo podemos referir o cancelamento de um espetáculo desportivo ou o cancelamento da visita de uma alta entidade a determinado local, com a sua permanência no interior de instalações consideradas seguras. Já a abordagem relativa à ameaça compreende um conjunto de medidas tomadas sobre a fonte do risco com o objetivo de suprimir a sua capacidade, intenção ou oportunidade de materializar a ameaça. Como exemplo podemos identificar a detenção de um indivíduo sobre o qual se vieram a recolher informações sobre a intenção de praticar um atentado contra determinada entidade. No que concerne à abordagem sobre as consequências, a mesma passa por criar condições para que as consequências da materialização do risco não sejam significativas. Como exemplo podemos identificar o caso de uma central energética, cuja paragem implica a quebra total de fornecimento de energia a determinada região, logo consequências elevadas, sendo que a construção de uma segunda central energética, de forma complementar e redundante, vem eliminar o risco de quebra de fornecimento de energia, por alterar significativamente as consequências.

Todavia, nem sempre a eliminação do risco, sendo a melhor opção, considerando uma avaliação risco que indica a existência de elevadas probabilidades e consequências, é uma opção passível de se tomar, podendo ser substituída pela redução do risco. É o caso, por exemplo, dos grandes eventos (políticos, desportivos, culturais ou religiosos) em que apesar de serem as Polícias as entidades competentes para a gestão dos riscos de segurança, se vêm confrontadas com a incapacidade de o eliminar, nomeadamente através do cancelamento do evento, na medida em que não possuem poderes para essa decisão, frequentemente acometida a responsáveis políticos ou de outra índole (Hopkin, 2018).

Acresce, porém, referir que apesar de se utilizar o termo “eliminação”, o risco, por definição, não é passível de ser completamente eliminado, subsistindo sempre um nível de risco, designado por risco residual (ou estrutural) (ISO 31000, 2009; Torres, 2015).

3.3.4.1. O RISCO RESIDUAL

Apesar de existir uma modalidade de tratamento denominada “eliminação do risco”, esta não comporta, efetivamente, uma erradicação total do risco, na medida em que tal desiderato não é possível, considerando a existência do risco residual, a qual é definido como o risco que subsiste após tratamento (ISO/FDIS 31000, 2009). A adoção de medidas com vista ao tratamento do risco residual, além de serem demasiado onerosas e, portanto, de comprometerem o sucesso da missão no âmbito da qual se efetua a gestão do risco, poderão, mesmo assim, não surtir efeito, tendo em conta a constante da incerteza, pelo que, segundo Torres (2018, p. 20), «por mais planeamento e investimento que se faça em segurança, por mais meios que se empreguem, é impossível reduzir a zero o risco de concretização de uma qualquer ameaça relevante». Como referido, o risco residual compreende os riscos que subsistem após o tratamento e que, em alguns casos, não são sequer

conhecidos pelo gestor de risco. Neste sentido, importa referir que quando, em sede de tratamento do risco, se utiliza o termo “eliminação”, este estará relacionado com uma fonte do risco concreta, devidamente identificada - por exemplo, um adepto de futebol com historial de violência é impedido de assistir a um espetáculo desportivo: apesar de essa fonte do risco ter sido eliminada, não se elimina o risco de outros adeptos, com o mesmo perfil, poderem vir a gerar violência.

4. GRANDES EVENTOS DESPORTIVOS

4.1. CONCEITO

Numa sociedade cada vez mais global, o aumento da facilidade da deslocação entre países e continentes, bem como a rapidez da comunicação, têm criado diversas oportunidades para a realização de grandes eventos. A gestão de segurança destes grandes eventos é um desafio enorme que se cria aos Estado/entidades que têm a responsabilidade, total ou parcial, da sua organização, com especial destaque para as Forças de Segurança, dado representarem frequentemente, o Estado, na medida em que são o último e mais efetivo garante da liberdade e segurança dos cidadãos que participam no grande evento, quer sejam de intervenientes diretos (artistas, desportistas, etc.), quer sejam pessoal de apoio ao evento ou espectadores.

Os grandes eventos mobilizam altas entidades, sejam elas relevantes no contexto político, social, cultural ou desportivo, bem como um grande número de pessoas com o propósito de assistir ao evento propriamente dito. Adicionalmente, possuem ainda o potencial de mobilizar outras pessoas ou entidades, com o objetivo de o aproveitar para promover uma agenda contígua ou paralela, recorrendo ao elevado mediatismo que os grandes eventos encerram, com a presença de vários órgãos de comunicação social nacionais ou de dimensão internacional (UNICRI, 2011), o que resulta em que qualquer incidente tenha um impacto global.

Existem várias definições para o conceito de “Grande Evento”, não sendo idênticas nos mais diversos países, pese embora a maioria dos Estados partilhe, em geral, o conceito de forma semelhante (UNICRI, 2007).

Pela multiplicidade de definições o IPO desenvolveu um questionário junto dos peritos e participantes internacionais no projeto Coordenação de Programas Nacionais de Investigação sobre Segurança de Grandes Eventos na Europa (EU-SEC) tendo em vista encontrar uma definição de grande evento (UNICRI, 2007)

tendo sido disponibilizados vários elementos de informação detalhados sobre as medidas de segurança concebidas e implementadas na organização de (grandes) eventos passados, num total de 30. Dos elementos de informação apresentados foram considerados critérios para a classificação de um evento como grande: o risco de terrorismo; a ameaça terrorista existente, tendo em conta o contexto espaço-temporal onde decorreu o evento; aumento da pequena criminalidade; necessidade de cooperação policial internacional; grande número de cidadãos estrangeiros; elevado número de polícias envolvidos; significado histórico ou político; risco da ocorrência de desordens em função do comportamento dos espetadores/participantes; dispersão ou concentração de outros eventos; grande número de espetadores/participantes; grande cobertura mediática; e presença de altas entidades (políticas, culturais, sociais, etc.) (UNICRI, 2007).

Perante a análise destes resultados, a EU-SEC desenvolveu uma definição comum de grande evento (UNICRI, 2007):

Um Grande Evento pode ser definido como um evento previsível que deve ter, pelo menos, uma das seguintes características: significado histórico, político ou popularidade; grande cobertura mediática e/ou presença dos media internacionais; participação de cidadãos de diversos países e/ou possível grupo-alvo; participação de VIP e/ou altas entidades; grande número de pessoas, estando sujeito a potenciais ameaças e, portanto, podendo requerer cooperação internacional e assistência técnica. (p. 6)

Considerando o objeto do presente trabalho, temos de acrescentar à definição apresentada o facto de se estar perante um evento que engloba uma ou várias competições desportivas (individuais ou coletivas). Assim, o nosso conceito de grande evento desportivo é definido como **o evento que engloba uma ou mais competições desportivas e que possui significado histórico, social, político ou económico, possuindo elevada cobertura mediática e participação de grande número de pessoas considerando o contexto local e social.**

Os cinco critérios apresentados pela EU-SEC relevam, não apenas para efeitos da definição de grande evento, mas também para que se perceba que as ameaças e os perigos são uma constante nos grandes eventos, sejam extrínsecas (ex. organizações terroristas) ou intrínsecas (ex.: comportamentos da própria multidão, segurança das infraestruturas).

4.2. SEGURANÇA NOS GRANDES EVENTOS DESPORTIVOS

A segurança de um grande evento desportivo é um processo que visa proteger a integridade física, a propriedade, e os restantes direitos sociais e económicos relacionados com o mesmo. De acordo com UNICRI (2007, p. 2) o processo de segurança de um grande evento deve «ser executado através de um modelo de gestão» baseado na inteligência e informação disponíveis. Em suma, a segurança de um grande evento desportivo visa protegê-lo das diversas ameaças que sobre si impedem. As ameaças que impedem sobre um grande evento desportivo podem ser de diversa natureza, extrínsecas ou intrínsecas ao evento, isto é, podem ter origem em agentes que não se encontram relacionados com o evento, como organizações terroristas, manifestantes ou ativistas, ou em agentes relacionados com o evento, como o próprio público, destacando-se aqui a sua duplicidade como potencial ameaça e ativo crítico a proteger. Neste sentido, destacamos o preâmbulo da Convenção sobre uma Abordagem Integrada de Segurança, Proteção e Serviço por ocasião dos jogos de Futebol e Outras Manifestações Desportivas que refere «o direito dos indivíduos à integridade física e com a sua expectativa legítima de assistirem a jogos de futebol e a outros eventos desportivos sem medo de violência, desordem pública ou outras atividades criminosas».

De acordo com o manual do curso para o controlo de multidão em grande eventos desportivos internacionais (NCS4, 2019), a segurança de um grande evento desportivo deverá ser preparada considerando quatro dimensões, a saber: o evento

(entendido com o acontecimento em si mesmo, “equipa A vs equipa B”), o local, a multidão e o *staff* (entendido como as pessoas que irão trabalhar no evento, e não somente na segurança); sendo que estas dimensões relacionam-se de forma dinâmica e complexa, pelo que a mudança de uma poderá provocar impactos nas restantes. Da combinação das diferentes configurações destas quatro dimensões resultam variações praticamente infinitas, pelo que se poderá afirmar que «todos os grandes eventos são diferentes» (NCS4, 2019, p. 7).

O evento é a pedra angular da equação referida anteriormente, dado que é a dimensão que mais impacta nas restantes. Não carece de grande explicação que o facto de um evento desportivo ser uma final da Liga dos Campeões, estar inserido nos jogos olímpicos, ou um jogo da primeira jornada de um campeonato, encerra em si mesmo uma importância e um interesse diferenciado, quer da população, em geral, quer de eventuais agentes da ameaça, em particular, o que implica variação nos riscos inerentes aos eventos. O facto de o evento poder gerar maior ou menor retorno financeiro impacta na escolha do local (mais ou menos adequado às características), ao destacamento de agentes de segurança, públicos ou privados, à experiência e profissionalismo de todo o *staff* envolvido, e, obviamente, ao tipo e dimensão da multidão que irá ocorrer (NSC4, 2019).

De acordo com a análise da literatura relacionada com a segurança de espetáculos desportivos (Afonso, 2020; Frosdick, 2010; NCS4, 2019; UNICRI, 2007), do RJSED e ainda com as diretivas estratégicas e operacionais elaboradas pelo DO da PSP (DIREST 39/2019; DIREST 32/2020, DIREST 44/2024), os ativos críticos a proteger no âmbito de um grande evento desportivo na perspetiva policial são: vidas humanas; proteção de altas entidades; integridade física dos atletas e árbitros; ordem e tranquilidade pública; a realização do evento; integridade física dos demais agentes desportivos; integridade física dos adeptos/espectadores; integridade física dos polícias, demais agentes de segurança e proteção, e de órgãos de comunicação social; reputação institucional que, considerando a dimensão do evento, pode representar o país, a Força de Segurança, e outras entidades relevantes a nível

nacional ou internacional; bens patrimoniais; ativos policiais (viaturas, equipamento); cumprimento das disposições legais.

O local onde o evento se realiza, pelas condições infraestruturais e pela envolvente, traduz, necessariamente, diferenças na abordagem de segurança ao evento e nos riscos. Como referiu Juha Karjalainen no *S4 Congress* organizado pela APCVD em outubro de 2023, duas finais da UEFA realizadas no ano de 2023 apresentaram grandes diferenças, dado que a da Liga Conferência ocorreu no estádio de Praga, localizado em pleno coração da capital checa, inserido numa malha urbana densa, onde, por exemplo, o conceito de perímetro é artificial, e a final da Liga dos Campeões, realizada em Istambul, num estádio cujo perímetro de segurança tinha cerca de 1,6km.

Relativamente ao pessoal, destaca-se o conhecimento, experiência e, sobretudo, o treino e preparação para o evento em si mesmo, com destaque para o facto de, por vezes, pessoal muito experiente confiar em demasia na sua capacidade e não se preparar devidamente para aquele evento que, porventura, poderá ter características diferentes daqueles que, no passado possam já ter participado. Como exemplo desta circunstância, da importância do pessoal, podemos destacar a final do campeonato da Europa de futebol, Euro2020, realizada em Londres, em 2021, em que as principais conclusões apontaram para a falta de preparação dos agentes de segurança para aquele evento, num contexto pós-pandémico, necessariamente diferente de todas as grandes finais realizadas anteriormente (Casey, 2021).

Finalmente, e talvez o elemento com maior influência na avaliação do sucesso de um grande evento desportivo, surge a multidão. Os episódios de maior perda de vidas e de avultado número de lesões graves em eventos desportivos resultam de desordens ou de comportamento violento no seio de multidões (NCS4, 2019). A multidão varia de acordo com o seu tamanho (é obviamente mais fácil gerir uma multidão pequena que uma grande), comportamento, e ainda pela sua constituição, considerando a sua homogeneidade/heterogeneidade, a sua origem e, sobretudo,

as suas intenções (que podem ser apenas ver o espetáculo, ou então participar em rixas com os adeptos rivais).

Neste sentido, importa destacar que as ameaças, bem como os ativos críticos a proteger num grande evento de natureza desportiva serão muito semelhantes aos de outro tipo de eventos. Todavia, os espetáculos desportivos encerram em si mesmo uma vertente competitiva, isto é, uma oposição entre duas partes que pretendem atingir o sucesso que, em determinada medida, depende de algum (ou todo) insucesso da outra parte.

De igual modo, o facto de o desporto encerrar em si mesmo uma forte vertente emotiva e de superação, resulta na criação de um contexto de catarse para os atletas, mas também do público, permitindo-lhe, através das reações aos acontecimentos do espetáculo, e em especial ao resultado, «canalizar a sua agressividade e tensão acumulada em virtude de uma vida esgotante, própria duma sociedade complexa e cosmopolita» (Afonso, 2020, p. 63).

«O futebol não só prende a atenção dos espectadores, como os empolga verdadeiramente» (Afonso, 2020, p.55). À volta do futebol, estes espectadores desenvolveram subculturas próprias, assentes em fortes identidades sociais, assentes em questões de natureza territorial, religiosa ou socioeconómica (Conceição, 2014), deixando para trás motivações puramente desportivas, assentando, por vezes, em esquemas de poder e de pressão, quer junto dos adversários, quer por vezes junto dos próprios clubes, envolvendo outros adeptos, dirigentes, jogadores e, mais frequentemente, treinadores, em especial quando existe uma perceção de mau desempenho e/ou frustração das expectativas relativas aos resultados, sendo, por vezes, «planeada e programada, independentemente das incidências do jogo, da competição ou das rivalidades existentes» (Constantino citado por Afonso, 2020, p.60). O famigerado “caso” Alcochete é, ainda, um dos melhores exemplos disto mesmo.

Nos grandes eventos desportivos realizados em Portugal a segurança (e proteção) de pessoas e bens é uma responsabilidade, em primeira linha, do promotor do evento, que a prosseguirá através de medidas infraestruturais, afetação de recursos com capacidade para responder a emergências (próprios ou contratados), meios de segurança privada, nomeadamente vigilantes e assistentes de recinto desportivos, e ainda assegurar a presença policial, com a respetiva assunção dos custos derivados da mesma. Neste aspeto, importa assinalar que apesar de existir um regime legal de requisição e pagamento dos encargos com os policiamentos dos espetáculos desportivos, designadamente o Decreto-lei n.º 216/2012, de 9 outubro, na verdade os promotores dos espetáculos desportivos apenas suportam uma parte dos custos com segurança pública (Silva, 2015).

O motivo pelo qual a legislação em Portugal prevê a requisição de policiamento nos espetáculos desportivos, tornando-a mesmo obrigatório para os que se inserem em competições de natureza profissional², está relacionado com algumas ameaças e perigos associadas aos espetáculos desportivos cuja resposta apenas é possível através do recurso à força pública, designadamente a manutenção e reposição da Ordem Pública, a identificação e detenção de suspeitos da prática de crimes, e até a coordenação da resposta a crises complexas, que envolvem as vertentes segurança e proteção (Afonso, 2020).

É num ambiente de grande complexidade, incerteza e ambiguidade que os decisores policiais têm de planear e organizar eventos que envolvem a segurança

² Aproveitamos para dar nota da incoerência material da legislação, que obriga que, por exemplo, um espetáculo desportivo com uma avaliação do risco, efetuada pela Forças de Segurança, como residual, por estar inserido em competições de natureza profissional, haja requisição de policiamento, não sendo obrigatório, todavia, para competições em que a avaliação do risco, e até grau da ameaça, são elevados ou significativos. Felizmente, o bom senso dos organizadores, promotores e entidades públicas tem imperado.

de milhares de pessoas e que podem ter repercussões indeterminadas no sentimento de segurança dos cidadãos, na imagem do País, e consequentemente, no plano económico e social. Do ponto de vista policial, o princípio que orienta e delimita todo o planeamento e organização de um espetáculo desportivo de risco elevado, prende-se com a necessidade de prevenir a ocorrência de quaisquer manifestações de violência associadas à prática desportiva. Importa assinalar que a modalidade/estratégia de policiamento, e o seu resultado, «interferem com o escrutínio da ação da Polícia» (Felgueiras, 2015, p.5), pelo que a mesma poderá ter impacto ao nível da ação coletiva, e naturalmente ao nível da reação coletiva, ao modelo de policiamento e táticas policiais aplicadas, pelo que «qualquer intervenção policial exige um conhecimento aprofundado sobre os indivíduos e grupos envolvidos, para permitir um planeamento ou reação policial que concretize os objetivos e a própria função policial na prossecução da ordem e tranquilidade públicas» (Felgueiras, 2015, p. 5). Segundo Fernandes (2014, p. 171), a «análise transversal dos vários modelos de policiamento parece indicar que os modelos mais eficazes na prevenção e combate ao crime são aqueles que maior uso fazem da inteligência», permitindo «apoiar a gestão estratégica e operacional da organização, isto é, a decisão dos comandantes policiais quanto ao futuro, na redução da incerteza e na graduação dos níveis dos riscos, bem como suportando a decisão quanto às táticas, técnicas e recursos a acionar» (Fernandes, 2014, p. 172), o que Clemente (2010, p. 159) estabelece, ao nível de atividade policial, como a fase da previsão, à qual se seguirá a prevenção e repressão. A previsão é, ao fim ao cabo, «a prevenção da prevenção» pelo que «compete à polícia antecipar a prevenção, e fá-lo através da produção de informações, seguida da exploração dos produtos informacionais, seja na manutenção da ordem pública, seja na prevenção da criminalidade» (Clemente, 2010, p.159).

Todavia, sem prejuízo do importante, e até fundamental, contributo da inteligência, importa assinalar que o modelo de gestão é, por natureza, limitado ao nível dos recursos disponíveis e na capacidade de resposta, pelo que deverá assentar no

planeamento das situações de dita “normalidade” e também no planeamento de contingência de resposta a cenários alternativos, construídos a partir da inteligência, desde que considerados plausíveis, e os respetivos planos de contingência, isto é, os planos de atuação/reação aos acontecimento previstos nos diferentes cenários. Num planeamento rigoroso, e mesmo com um nível de recursos à disposição consideravelmente elevado, nunca se afastará a possibilidade (no sentido de serem eventos de probabilidade maior que 0%, mesmo que seja 0,001%) de se verificar a ocorrência de cenários não previstos e de não existir plano de contingência para a resposta. Contudo, reforça-se a importância de os cenários serem plausíveis, pois por mais riscos que sejam identificados e por mais cenários que sejam gerados, nunca se poderá considerar possível construir o número de planos de contingência de resposta suficiente a todos os cenários possíveis, até pela necessidade de proceder ao treino de todo o pessoal para que consiga aplicar os planos, dado que existirá sempre um nível de incerteza, porquanto nunca se consegue prever tudo e ter todos os meios necessários para enfrentar qualquer situação (Torres, 2018). Apesar de ser impossível anular a incerteza, a recolha de informações e o exercício de integração das informações e a sua transformação em inteligência (considera-se inteligência o produto sofisticado resultante da análise de informações efetuada por agentes específicos e qualificados (Krizan, citado por Fernandes, 2014) possibilita que o planeamento seja mais eficaz e que, durante o evento, as crises possam ser mais bem geridas (NCS4, 2019).

4.3. AVALIAÇÃO DO RISCO NOS GRANDES EVENTOS DESPORTIVOS

Para que a avaliação do risco possa ser bem-sucedida, isto é, rigorosa e metódica, é fundamental que a mesma seja efetuada com uma clara distinção entre factos ou crenças, e também entre ações e consequências (Cox, 2009). A distinção entre factos e crenças prende-se com a necessidade de, no processo de avaliação do risco, o avaliador/analista conseguir identificar que critérios são avaliados de acordo

com indicadores baseados em factos e quais os critérios que são interpretados por si. Assim, a avaliação do risco, em todas as suas fases, deverá suportar-se em protocolos que permitam conferir objetividade ao levantamento e/ou sinalização dos indicadores de risco, apresentando a métrica e o raciocínio lógico-dedutivo ou lógico-indutivo utilizado para no âmbito da análise e do cálculo.

Como referido no capítulo anterior, é virtualmente impossível preparar, através do planeamento, resposta a todos os eventos considerados nefastos para o grande evento desportivo, considerando, especialmente, o custo financeiro, e em recursos humanos, que a proteção de todos os ativos críticos implicaria, sem descartar o inevitável impacto que tal traria à vida normal das pessoas e entidades que se situam nas proximidades dos locais dos grandes eventos desportivos (UNICRI, 2007). É por esta impossibilidade de prever tudo, e de acautelar capacidade de resposta a todos os cenários possíveis, que a inteligência assume uma especial importância ao nível do planeamento dos grandes eventos desportivos, destacando-se, naturalmente, o seu contributo para o processo de gestão do risco.

No âmbito do processo de gestão do risco, a fase que exige mais dos analistas é a fase da avaliação do risco. Se por um lado se poderá dizer que ao nível da identificação não haverá muita exigência, considerando que as fontes do risco, quer sejam ameaças, quer sejam perigos, mantêm-se mais ou menos constantes, não deverá ser descurada a vertente incerteza, em particular quando os competidores forem externos à realidade local, o que se verifica amiúde nos eventos de dimensão internacional, implicando um esforço extraordinário de recolha de informações, recorrendo-se, frequentemente, à cooperação internacional. Todavia, a fase mais exigente para os analistas será a fase de análise do risco. É nesta fase que a análise de dados e o conhecimento dos intervenientes, das ameaças, do local, das próprias vulnerabilidades da operação de segurança, quer ao nível das capacidades de resposta, quer ao nível das infraestruturas, poderá facilitar a prevenção de incidentes e a correta aferição dos recursos a empenhar no espaço (onde) e no tempo (quando), considerando o seu tipo - voluntários, segurança privada, polícia

de visibilidade, polícia especial, etc. Esta necessidade de analisar os dados disponíveis tem como objetivo providenciar o contexto de atuação (Coyne, 2014), em primeira linha, ao planeador (que também poderá ser o decisor). Assim, estas informações correspondem a um «produto de valor informacional acrescentado resultante de um processo específico, desenvolvido por um conjunto de atores (públicos ou privados) que visa responder às necessidades específicas dos decisores» (Fernandes, 2014, p.104), contribuindo para «aumentar o conhecimento sobre o ambiente decisório, o espaço social e físico no qual, e sobre o qual, o decisor tem de decidir» (Fernandes, 2014, p. 157).

Importa referir que os ambientes, naturalmente inseridos nas sociedades atuais, revestem-se de elevada incerteza, derivada, sobretudo, pela rapidez das alterações sociais, económicas, políticas, e, ao fim ao cabo, dos próprios valores, que dificultam a mera revisitação do histórico, considerando a emergência de novas forças que impactam no rumo dos acontecimentos, sendo, muitas vezes difícil, ou mesmo impossível «identificar e quantificar as associações causa-efeito entre numerosas variáveis (muitas vezes em virtude longos períodos de tempo que decorrem entre a materialização das causas e a manifestação dos efeitos)» (Fernandes, 2014, p. 157).

No processo de análise do risco irá tentar-se reduzir a incerteza e antecipar as capacidades de intenções dos atores que poderão constituir-se como uma ameaça ao evento (se tiverem essa intenção) ou como um perigo (se a sua atuação hostil não for premeditada).

Os grandes eventos desportivos do século XXI têm-se caracterizado pela mobilização de multidões elevadas, com adeptos imbuídos de sentimentos festivos e de puro apoio às suas equipas, mas também de adeptos de outra natureza, que além de se importarem com o campeonato desportivo, dedicam a sua energia a um outro campeonato paralelo, marcado pela capacidade de gerar violência e de se destacar dos demais por esse indicador. Adicionalmente, os grandes eventos desportivos representam uma elevada atratividade para criminosos, mais ou menos

organizados, que aproveitam a elevada concentração de pessoas e os valores monetários em circulação para daí tirarem proveitos ilícitos, mas também para as organizações terroristas, considerando o seu elevado valor remuneratório, e ainda o mediatismo que os rodeia, com potencial para transmitir o terror, em direto, para todo o globo. Acresce referir que a liberdade de reunião e de circulação apresenta-se como a pedra angular para os grandes eventos desportivos, pelo que as medidas de segurança que se exige devem ter o menor impacto possível da liberdade de circulação das pessoas (NCS4, 2019).

Na fase de análise do risco irá coletar-se as notícias, dados, e informações, com vista à sua interpretação para que se proceda à efetiva gestão do risco, de forma proporcional e adequada. Todavia, para que os analistas não se percam na imensidão de dados que se encontram disponíveis em fontes abertas e classificadas, importa orientar a análise em tipologias de risco que podem ter maior impacto na gestão do grande evento, considerando as especificidades que os caracterizam, e identificando as alterações significativas de evento para evento, analisando o elemento histórico, e as informações atuais, de modo a conseguir apresentar inteligência preditiva que auxilie o planeamento e a ativação dos recursos e contramedidas adequadas para reduzir as vulnerabilidades, e deste modo, poder baixar a probabilidade ou as consequências de determinada ameaça ou perigo se materializar. Esta análise deverá ser, contudo, devidamente estruturada e focada em tipologias de risco adequadas, aplicando-se uma metodologia clara, transparente e o mais objetiva possível.

4.4. TIPOLOGIAS DE RISCO NOS GRANDES EVENTOS DESPORTIVOS

A identificação do risco é um processo fundamental para que se possa realizar a respetiva análise de risco, pois a lógica impõe que se identifique o objeto da análise. Importa sublinhar a importância da identificação do risco, a sua análise e consequente a transformação em inteligência visto que, de acordo com Felgueiras

(2015), é a inteligência que, aliada ao conhecimento científico e à experiência, permitem adotar a gestão estratégica do policiamento que mais se adequa ao caso concreto. Neste sentido, acompanhamos a visão de Felgueiras (2015) relativa aos dois tipos de abordagem policial no que concerne ao policiamento de multidões, e, portanto, também válida para os grandes eventos desportivos, nomeadamente a abordagem de cariz “defensivo” e a de cariz “ofensivo”. As abordagens de cariz defensivo apostam no controlo do espaço. Por outro lado, a abordagem de cariz ofensivo incide para o controlo dos comportamentos dos indivíduos que constituem a multidão. Sendo altamente provável que, no âmbito do policiamento de um grande evento desportivo, estas duas abordagens se conjuguem, deverá ser tido em conta que é a análise dos fatores de risco que se constituirá como base para a tomada de decisão sobre o equilíbrio entre estes dois estilos, quer na fase de planeamento, quer na fase da execução.

Para o sucesso de uma operação policial não basta a quantidade, qualidade, atualidade e pertinência da informação disponível, é fundamental que os decisores tenham conhecimento adequado sobre os fenómenos identificados, para interpretar, antever e antecipar estratégias que limitem os fatores de risco presentes nos acontecimentos. (Felgueiras, 2015, p. 6).

Porém, as diferentes dimensões dos riscos que devem ser considerados num grande evento desportivo são demasiadas para que se possa analisar cada uma delas, de forma autónoma, sendo que num exercício de economia de esforço e de sistematização dos processos, é relevante agrupar todos estes riscos em categorias que façam sentido para os analistas. Tradicionalmente, estes riscos agrupam-se em cinco categorias principais, a saber de natureza política, económica, social, tecnológica ou natural/ambiental (Coyne, 2014). Todavia, apesar de considerarmos que o agrupamento dos riscos em categorias é essencial para que o processo de avaliação do risco seja exequível, e, sobretudo, possa representar uma mais valia, somos da opinião que esta categorização não será a mais adequada, na medida em que certas categorias de risco são marginais, como por exemplo a ambiental,

que apenas releva no caso de se prever um evento meteorológico extremo, devendo ser substituídas por outras, sem prejuízo, de, ao fim ao cabo, serem considerados vetores de análise que se inserirão nessas cinco categorias principais no âmbito da análise PESTEL.

Face ao referido, considerados que se constituirá como fator de sucesso que, a avaliação do risco de grandes eventos desportivos seja realizada tendo por base uma taxonomia do risco que se releve adequada. A UNICRI (2007), no seu modelo de planeamento de grandes eventos, divide os riscos em cinco categorias principais: terrorismo; alterações de ordem pública; crime; perturbação da imagem pública; e acidentes, emergências e desastres. Já Whelan (2014), citando Giulianotti e Klauser (2010), divide os riscos dos grandes eventos desportivos em três categorias principais: terrorismo; violência dos espectadores; e pobreza, falta de coesão social e crime. Apesar de ser claramente perceptível o racional leva à identificação destas três categorias, consideramos que as mesmas não se relevam adequadas para um exercício de análise do risco que deva ser realizado espetáculo a espetáculo, sendo, outrossim, mais adequada para o âmbito do planeamento estratégico de um grande torneio, como os jogos olímpicos, ou uma fase final.

Nesse sentido, importa assinalar que as fontes de risco mais relevantes no âmbito dos espetáculos desportivos, incluído a gestão de emergências, estão intrinsecamente relacionadas com o facto de ser um evento de massas, com multidões de dimensões consideráveis, considerando quer o seu número absoluto, quer a exiguidade do espaço, sendo que a questão das emergências parece-nos algo extremamente relevante no âmbito do planeamento, e até no que concerne à projeção de cenários, mas será um fator que, em sede de avaliação do risco deverá possuir uma avaliação constante, considerando que tem a ver, em particular, com elementos infraestruturais que não variarão de espetáculo desportivo para espetáculo desportivo.

Pelo exposto, a nossa proposta para uma taxonomia de risco aplicada ao grandes eventos desportivos baseia-se, sobretudo, nas categorias indicadas por Felgueiras

(2015, p. 8) «elevados níveis de concentração de pessoas; reações coletivas; ações coletivas; e, a prática de crimes», as quais renomeamos, no âmbito do nosso trabalho como multidão - numa análise tripla ao nível da densidade perigosa, ação coletiva e reação coletiva – criminalidade, as quais acrescentamos a perturbação da imagem pública, renomeando-a para reputação institucional, e o terrorismo. Ainda antes de fechar as categorias, consideramos importante sublinhar que preferimos a abordagem de Felgueiras (2015) que, ao invés de adotar a categoria de risco da UNICRI “ordem pública”, preferiu dividi-la em duas, ação coletiva e reação coletiva. Consideramos esta divisão como da maior importância, dado que, como veremos adiante, são duas dimensões que, apesar de poderem representar o mesmo resultado negativo, representam riscos distintos, podendo a própria intervenção extrínseca à própria multidão modelar o risco inerente, pelo que importa distinguir os riscos intrínsecos ao(s) grupo(s) que constituem a multidão daqueles que resultam da forma com as autoridades (públicas ou privadas) interagem com a multidão.

4.4.1. DESASTRES NATURAIS

Os desastres naturais representam uma variedade de perigos para os ativos críticos vidas humanas, realização normal do evento desportivo, integridade física dos adeptos espetadores, a integridade física dos polícias, demais agentes de segurança e proteção e órgãos de comunicação social e o conforto dos adeptos/espetadores. Este perigo resulta da verificação de uma situação de ordem natural como as condições meteorológicas, nomeadamente ondas de calor, intensa pluviosidade ou ventos fortes.

4.4.2. SAÚDE PÚBLICA

A saúde pública deverá ser considerada como perigo quando se verificar um contexto de existência de fenómeno específico de doença contagiosa ou outra circunstância previamente identificada pelas autoridades de saúde com potencial para causar/propagar doença grave a um elevado número de pessoas. Além de naturalmente causar danos aos ativos críticos vidas humanas, integridade física de todos os envolvidos e no conforto dos adeptos/espectadores, é ainda suscetível de afetar os ativos críticos ordem e tranquilidade públicas e reputação institucional.

4.4.3. INCÊNDIOS

Os incêndios representam um perigo para os ativos críticos vidas humanas, integridade física de todos os envolvidos no evento, ordem e tranquilidade pública, realização normal do evento desportivo, bens patrimoniais, ativos policiais. Consideramos esta fonte de risco como perigo e não ameaça, considerando a circunstância de não surgir intencionalmente, mesmo que tenha origem num comportamento humano, necessariamente no quadro da negligência, pois caso contrário esse comportamento enquadra uma situação de crime ou até mesmo de terrorismo.

4.4.4. TERRORISMO

O terrorismo é uma ameaça que impede sobre os grandes eventos desportivos, considerando o *modus operandi* das organizações terroristas que difundem, amiúde, propagando incentivando os seus seguidores a atentarem sobre este tipo de eventos, porquanto possuem enorme visibilidade, o que representam num grande potencial para propagar o medo e o terror no mundo ocidental, mesmo que o mesmo resulte num número reduzido de vítimas. Esta ameaça tem potencial para causar danos em todos os ativos críticos, com especial foco nas vidas humanas e

na proteção das altas entidades. Enquadramos nesta tipologia a ocorrência de ataques híbridos que visem causar danos à ordem e tranquilidade pública e à realização dos eventos, nomeadamente ataques informáticos que ponham em causa o normal curso dos transportes, operação de segurança e prestação de serviços essenciais.

No caso concreto de Portugal, a análise dos riscos relacionados com o terrorismo tem-se revelado como um exercício pouco complexo, na medida em que, de acordo com o histórico do presente milénio (Torres, 2013) a mesma é constante, sem qualquer impacto efetivo na avaliação de risco final. Esta circunstância resulta do facto de não terem sido desenvolvidos quaisquer atos preparatórios, nem identificadas quaisquer ameaças concretas relacionadas com o terrorismo em território nacional, pelo menos, nos últimos 30 anos. É obvio que tal poderá mudar, como aliás explica Torres (2018), considerando o interesse histórico de Portugal para os intelectuais radicais islâmicos e ainda a participação do país em coligações que combatem organizações terroristas.

Todavia, consideramos que perante a identificação de uma ameaça terrorista sobre um grande evento desportivo e a avaliação de probabilidade como elevada, a estratégia definida quer pela FS responsável, quer pelo SSI seria da eliminação do risco, não pela via da ameaça, mas pelo cancelamento do espetáculo, o que consumiria em completo as outras categorias de risco, cenário bastante realista, considerando que apesar do nível objetivo de segurança em Portugal ser elevado, parece-nos existir, por parte dos decisores políticos e policiais, elevada aversão ao risco, pelo que perante uma ameaça concreta, isto é, uma ameaça que consista em algo mais que mera propaganda e/ou apelo terrorista – recolha de informações sobre célula terrorista em TN a planear um ataque - , seriam tomadas medidas extremas.

Por outro lado, mesmo que exista apenas uma potencial de ameaça, considerando a natureza de uma das equipas (por exemplo interesses norte-americanos, israelitas, ou outros que atendendo ao contexto sejam considerados de elevado

valor remuneratório para as organizações terroristas), as contramedidas tomadas são as previstas no PCCCOFSS, de algo modo completamente independentes das outras contramedidas dedicadas a outros tipos de risco. Porém, a ameaça terrorista deve ser sempre equacionada nos grandes eventos desportivos, e numa lógica de aumento da segurança e proteção dos intervenientes, devendo ser alvo de análise com o principal objetivo de evitar que a rotina e a complacência contribuam para o relaxamento das medidas, facilitando o trabalho de uma organização terrorista, ou ainda pior, de um ator isolado, certamente influenciado/inspirado por organizações terroristas/extremistas.

4.4.5. MULTIDÃO

Consideramos a multidão como uma tipologia de risco pelo facto de ser incorporar o ativo crítico mais importante no âmbito de um grande evento - a vida das pessoas para as quais o evento é criado. Independentemente de já se terem verificados alguns eventos sem público, em especial durante a pandemia, dificilmente qualquer evento, desportivo ou de outra natureza, seria suportado economicamente sem a presença de público, pelo que, por maioria de razão, e sem desprezar a importância dos atletas e VIP, deverá o público constituir-se uma preocupação fundamental.

A multidão representa um perigo para o principal ativo crítico, a vida humana, com a particularidade de poder causar várias vítimas mortais. Representa, ainda, perigo para os ativos críticos: ordem e tranquilidade públicas; realização normal do evento desportivo; integridade física dos adeptos/espetadores; reputação institucional; e conforto dos adeptos/espectadores. Este perigo consiste na verificação de situações em que a densidade da multidão ultrapassa os valores considerados seguros, o que é mais provável em interfaces ou estações dos transportes públicos, em zonas de concentração de adeptos, nas entradas ou saídas do recinto, ou mesmo em setores ou bancadas no interior do recinto.

O conceito de multidão encerra em si mesmo três elementos principais, o número de pessoas, o lugar onde estas pessoas se encontram, e as suas características. Neste sentido, e contrariando a tradicional técnica de “contar cabeças” para caracterizar uma multidão, importará, outrossim, reconhecer a sua identidade social e proceder ao cálculo da densidade da multidão, dado que o comportamento da multidão é influenciado pela sua identidade social, considerando, em primeiro lugar, o conjunto de indivíduos que a compõem, e em segundo, a forma com interpretam os fatores extrínsecos à própria multidão. Por outro lado, uma multidão com o mesmo número de pessoas assumirá dimensões de risco bastante distintas consoante se encontre num espaço amplo e preparado para a receber ou, por outro lado, se encontre num espaço confinado, sem quaisquer níveis de serviço adequados à mesma. Neste sentido, importa referir que, não raras vezes, as multidões apresentam índices de crescimento exponenciais, podendo evoluir de largas centenas para vários milhares, num curto período de tempo, sendo o crescimento mais abrupto quando mais próximo se está do evento (Still, 2020a).

As características intrínsecas às multidões podem estabelecer diferentes tipos de multidão, considerando os motivos pela constituição da multidão, as intenções dos seus participantes, e posteriormente a interação com o meio envolvente. Segundo o curso de segurança de grandes eventos da Interpol (NCS4, 2019), as multidões dividem-se, essencialmente, em seis tipos, a saber: a peregrina, a ambulante, a estática, a espectadora, a expressiva, e a anarquista, sendo que os elementos fundamentais são a movimentação, a densidade e o tipo de comportamento. Considerando que apenas as últimas cinco podem ser verificadas no contexto de um grande evento desportivo, iremos descrevê-las resumidamente, deixando de fora as multidões peregrinas, que se encontram associadas a eventos de cariz religioso.

Estamos perante uma multidão ambulante quando existe um aglomerado de pessoas que, embora possam ter, individualmente, um fim comum, não se consideram fazer parte de qualquer grupo. Será o caso de um conjunto de pessoas

que se desloca para determinado local com o objetivo de fazer compras, ou de se deslocar para um *interface* de um transporte coletivo, sendo a sua principal característica encontrar-se em movimento, de forma desorganizada e em baixa densidade.

A multidão estática caracteriza-se, como diz o nome, pela ausência de movimento. Verifica-se, sobretudo, quando o aglomerado de pessoas se encontra em filas ou locais de espera, sendo caracterizada por elevada densidade e pressão sobre si mesma.

A multidão espectadora verifica-se quando o aglomerado de pessoas está focado num evento ou espetáculo, normalmente num recinto específico ou improvisado, com algum tipo de organização, havendo uma disposição das pessoas em filas ou setores. Este tipo de multidão, no contexto de grandes eventos desportivos, caracteriza-se, normalmente, por elevada densidade.

A caracterização de uma multidão como expressiva está relacionada não só com o objetivo pelo qual se formou, mas sobretudo pelo seu comportamento, existindo uma identidade social comum, ou com a mesma raiz, que provoca nos indivíduos que a compõe a necessidade de se manifestarem. Estas manifestações podem ser positivas, de apoio a determinada organização, entidade, indivíduo ou grupo, ou negativa, de repúdio ou protesto. As multidões expressivas podem ser estáticas, de espetadores, sendo algo muito comum nos grandes eventos desportivos. A expressividade da multidão pode originar ações ou reações, o que poderá aumentar o potencial de risco, relativamente às suas características e ao espaço envolvente.

A multidão anarquista é a multidão que, tendo uma identidade social forte, tem como principal objetivo causar impactos negativos, em especial no cometimento de crimes e na criação de um cenário de intranquilidade e desordem pública, servindo-se da força da multidão e do anonimato que a mesma lhe pode oferecer, como forma de facilitação no processo destrutivo. Neste tipo de multidão os indivíduos poderão possuir, à partida, as intenções e capacidade, servindo a multidão de oportunidade

de concretização das primeiras. Habitualmente, estas multidões são de dimensão reduzida, podendo, se inseridas numa multidão expressiva, instrumentalizá-la para a prossecução de cenários disruptivos. No contexto dos grandes eventos desportivos este tipo de multidão é extremamente relevante, considerando ser frequente, em especial nos GOA, que não raras vezes tentam provocar distúrbios e, dessa forma, provocar reações negativas, quer na multidão maior onde se encontram inseridos, quer na multidão que consideram antagónica (Rodrigues, 2019).

Apresentados os diferentes tipos de multidão propostos pelo NCS4, no curso de grandes eventos da Interpol (2019), importa destacar que os mesmos baseiam-se, sobretudo, em duas características fundamentais, o número de participantes por local, ou seja, a densidade, e a identidade social dos participantes, pelo que importa, desde já, efetuar uma breve abordagem ao conceito de identidade social, partindo de uma resenha da evolução da abordagem sociológica das teorias das multidões.

Uma das primeiras teorias foi popularizada por Gustav Le Bon (Stott, 2009), e consiste, essencialmente, pela observação do próprio dos factos que ocorreram durante a Revolução francesa, designadamente o assalto à Bastilha, efetuado por milhares de populares em fúria, tendo sido apresentada a tese de que a multidão adquire um entidade supra-coletiva, que contagia todos os participantes que dela fazem parte, em que a identidade individual de cada um é consumida pela identidade da multidão, destronando as consciências, inibições e até vontade de cada indivíduo que, inevitavelmente, assumiriam o comportamento da multidão, “propagando-o como uma doença” (NCS4, 2019, p. 120). Esta teoria, por não ter sido construída com base no processo científico, isto é, por não ter partido da análise de dados, nem tão pouco ter sido confirmada com qualquer tipo de informação, não é aceite pela comunidade científica, pese embora ainda seja a teoria mais conhecida pela maioria dos profissionais de polícia (Stott, 2009).

Atualmente, a teoria que tem demonstrado maiores evidências para explicar a forma como a multidão atua em determinados contextos é a Teoria da Identidade Social

Elaborada (ESIM - *Elaborated Social Identity Model of crowd behaviour*), desenvolvida por Reicher (1996). Segundo esta teoria, os indivíduos que fazem parte de uma multidão têm uma identidade própria, todavia, irão agrupar-se no seio da multidão com outros indivíduos presentes na multidão, com os quais se identificam, num processo de auto-categorização (Stott, 2009). Assim, é importante destacar que na base deste agrupamento está a auto-percepção de cada indivíduo como pertencendo a «determinada categoria social, ou seja, ser membro de um grupo de adeptos ou de um movimento social, de um sindicato ou partido político ou, ainda, da polícia» (Felgueiras, 2015, p. 13). Estando as pessoas agrupadas, o grupo verá a sua coesão em função do nível de identidade comum, isto é, quantos mais valores estiverem em comum entre os indivíduos, maior a propensão para a adoção de comportamento comum, designadamente na replicação de uma ação de um membro do grupo, imitando-a, ou pela reação a um acontecimento sobre um dos seus membros. Dando um exemplo frequente no contexto de grandes eventos desportivos, num espetáculo desportivo da modalidade de futebol, existirá uma identidade coletiva entre todos os espectadores que será serem aficionados pela modalidade, pelo que irão aplaudir alguma iniciativa de promoção da competição. Todavia, no que concerne ao apoio ao clube, certamente uns irão imitar cânticos ou manifestações de apoio à sua equipa, e não acompanhar as manifestações de apoio à equipa contrária, eventualmente reagindo às mesmas. E até dentro do grupo que partilha a identidade social de serem adeptos da equipa “A”, haverá aqueles que irão replicar determinado tipo de manifestações, de cariz violento, enquanto outros, não partilhando dessa visão do desporto, se absterão desse tipo de manifestações.

A identidade social da multidão é um aspeto fundamental para uma avaliação do risco inerente a si mesma, em especial o seu dinamismo, considerando que se pode verificar a alteração da identidade social de determinados indivíduos, mudando de grupo consoante a sua perceção dos acontecimentos (Brannan & Strindberg, 2023).

As multidões são tipicamente propensas a degenerar para situações de desordem violenta, atropelo, esmagamento e sufocação, o que pode resultar em lesões graves

ou até a morte. A importância da caracterização da multidão e da sua integração na análise de risco, contribuindo para o processo da avaliação do risco, deve ao facto de «nos últimos 30 anos, as ciências sociais terem acumulado um grande conjunto de evidências científicas e teorias que sugerem que existe uma relação muito íntima entre a dinâmica da violência das multidões e o policiamento da ordem pública» (Hogget & Stott, 2009, p. 224). De facto, «a maior perda de vidas e o maior número de lesões em grandes eventos desportivos, culturais, sociais ou religiosos resultam de multidões desordenadas ou violentas» (NCS4, 2019, p. 29), o que representa, sem grande margem para discórdia, o principal ativo crítico a proteger no âmbito de uma operação de segurança de um grande evento desportivo.

No seguimento do nosso raciocínio, no âmbito das tipologias de risco presentes nos grandes eventos desportivos, e inspirando-nos na sistemática de Felgueiras (2015), para que seja exequível uma análise de risco mais objetiva, subdividimos a tipologia multidão em três subtipologias: densidade (perigosa); ação coletiva; e reação coletiva. Esta divisão abrange duas dimensões da segurança, inter-complementares, que se dividem nos anglicismos *security* e *safety*, o que numa tradução para língua portuguesa pode ser referido como, respetivamente, “segurança” e “proteção”, sendo a segurança (*security*) mais relacionada com os riscos associados à (des)ordem pública, e proteção (*safety*) mais relacionada com os riscos associados à gestão de emergências.

Antes de avançarmos para a análise desta divisão da tipológica de risco “multidão”, importa evidenciar que o controlo de uma multidão deve ser analisado considerando a manifesta incapacidade de se contrariar a sua força, tal como é impossível suster as ondas do mar, utilizando a metáfora de Still (2020a), que compara, numa lógica de fluídos, a multidão a um “mar” de gente.

Assim, a presença de uma força policial ou securitária (civil ou militar) nunca pode ser vista como capaz de, contra a multidão, e sem o uso desmesurado da força (especialmente a letal), sustê-la, tal como refere Afonso (2020), ao citar o *Harrington Report in Soccer Hooliganism*, que sobre os contingentes policiais em jogos de

futebol refere que «o número de polícias é, na maior parte dos casos, apenas uma força simbólica [...] usualmente inadequada para lidar com grandes distúrbios nas bancadas ou invasões da área de jogo».

4.4.5.1. DENSIDADE (PERIGOSA)

Para uma análise do risco, importa, além do número de pessoas que constituem a multidão, calcular a densidade da mesma, ou seja, relacionar o número de pessoas em função da área que ocupam, numa simples formula de “densidade= número de pessoas / metro². O cálculo da densidade de uma multidão deverá ter diferentes leituras consoante se trate de uma multidão ambulante, estática ou espectadora, visto que o espaço ocupado em movimento é sempre maior que o espaço ocupado em repouso, considerando no movimento terá de se ter em conta que a deslocação de um corpo necessita do espaço entre o ponto de início do movimento, amplitude da passada e os seus pontos de apoio. Segundo Still (2020b), nas multidões em movimento existe impacto da sua densidade na velocidade de deslocação, sendo que quando mais lenta foi a deslocação, maior será a densidade.

Para uma análise de risco é, portanto, essencial indicar qual o valor de densidade que pode ser considerado seguro. Considerandos os diferentes níveis de serviço de Fruin (1971), que naturalmente se encontram escalados inversamente proporcionais à densidade (menor densidade implica maior serviço), e tendo em consideração que as pessoas possuem diferentes medidas (mais altas, mais robustas, etc), e que os objetos e o vestuários também devem ser considerados, e ainda o conceito de “espaço vital”, isto é, o espaço necessário para que cada pessoa possa respirar normalmente, Still (2020a) define como densidade perigosa o valor superior a 4 pessoas por metro quadrado (4p/m²). Assim, e considerando a definição de critérios para uma análise de risco, consideramos que importará a distinção entre densidades perigosa e não perigosa, numa classificação binária, sendo densidade perigosa a que for maior que 4p/m² e não perigosa a que for igual

ou menor a $4p/m^2$. Reconhecendo que esta divisão classifica como densidade não perigosa de igual modo uma multidão com densidade de $0,5p/m^2$ e uma multidão com densidade igual a $4p/m^2$, julgamos adequada esta divisão binária, dado que entendemos que bastará existir uma análise de risco da densidade como perigosa para implicar que todo o evento, independentemente das restantes categorias, seja avaliado como sendo de alto risco.

4.4.5.2. AÇÃO COLETIVA

Como ação coletiva podemos considerar a definição apresentada por Felgueiras (2015, p.15) que a define

como sendo uma atividade contínua com algum nível de organização, desenvolvida pelo menos por duas pessoas, com capacidade de controlar e mobilizar recursos, que seguindo uma lógica do tipo custo-benefício, aproveita as oportunidades políticas do sistema para desafiar os quadros culturais que sejam percecionados como incompatíveis com a sua identidade, a sua ideologia, os seus esquemas interpretativos da realidade, os seus objetivos, e com o potencial de desenvolver ações tipicamente não-institucionalizadas.

Desta definição, sublinhamos a necessidade de a ação ser desenvolvida em grupo, e de implicar a mobilização de recursos, e de encontra-se baseada numa racionalidade, que poderá até ser exclusivamente intrínseca ao próprio grupo, porquanto intimamente relacionada com a sua identidade social e até podendo ser percebida, pelos grupos externos, como “irracional”. Damos o exemplo de ativistas que, ao executarem uma ação de desobediência civil, têm plena consciência que serão detidos e condenados, conformando-se com esse facto, provocando estupefação em pessoas de fora do grupo, por considerarem aquela ação completamente irracional, por apenas identificarem custos (a perseguição penal) e não benefícios da ação efetuada, considerando a inatingibilidade das reivindicações (ex.: acabar com uma guerra). Esta definição integra, também, a verificação de um

comportamento e/ou resultado da ação que seja disruptivo, no sentido em que representa uma afronta ou desafio à ordem social, institucional, e até legal, instituídas.

Neste âmbito enquadram-se os protestos, dado poderem representar ameaças aos eventos, de acordo com o contexto específico em que possam surgir, de natureza extrínseca ou intrínseca ao próprio evento, considerando se o protesto utiliza o grande evento apenas como veículo de para amplificar a propalação da mensagem, ou se tem origem no simbolismo político-social do evento e/ou dos seus participantes ou patrocinadores. Os protestos têm potencial para causar danos aos ativos críticos proteção de altas entidades, ordem e tranquilidade pública, realização normal do evento, reputação institucional, e conforto dos adeptos/espetadores. Naturalmente, se o protesto adquirir dimensão violenta, é suscetível de causar danos aos restantes ativos críticos.

No contexto específico sobre o qual versa a nossa investigação - os grandes eventos desportivos - é comumente aceite que os incidentes mais graves, isto é, que representam maior risco para os ativos críticos, quer pela criação de situações concretas de ameaça ou perigo, quer pela efetiva materialização de consequências, resultam de ação coletiva praticada por grupos de indivíduos com forte predisposição para a violência (Stott & Pearson, 2006). Os GOA, grupos com uma forte identidade social e com forte aversão à ordem instituída demonstram isso mesmo (Rodrigues, 2019). Neste sentido, destacamos a tipologia de incidente que, desde que há registo de incidentes, tem registado maior número de ocorrências (de acordo com os dados dos RAVID relativos às épocas 2019/2020 a 2022/2023) a posse (com vista à sua utilização) e utilização de artigos pirotécnicos, que sendo uma atividade que representa um risco significativo para os seus utilizadores e para terceiros (Smith, 2016), encontra-se, também ela, fortemente associada à identidade social dos GOA, sendo que a sua utilização se insere nos seus ideais de desafio da autoridade, e desrespeito declarado pelas normas vigentes (Mariovet,

2009). No campo do tipo de incidentes que se enquadram na reação coletiva dos espectadores dos espetáculos desportivos, destaca-se, por razões óbvias, e apesar de, em Portugal, os incidentes serem reduzidos em quantidade, as rixas e as desordens públicas, que são, efetivamente, as tipologias capazes de gerar maior alarme social no seio dos adeptos, envolvendo grupos antagónicos, sejam eles grupos de adeptos rivais, ou ainda entre os adeptos e os polícias ou os profissionais da segurança privada. Apesar de a larga maioria dos GOA partilhar uma identidade social que promove ações coletivas relacionadas com a violência e com a utilização de pirotecnia, os grupos com maior capacidade de recrutamento e mobilização serão aqueles que conseguirem realizar maior número de ações coletivas e com maior nível de disrupção (Felgueiras, 2015).

Importa, ainda, destacar que a reação de grupos antagónicos à ação coletiva dos GOA poderá gerar situações de reação coletiva (Felgueiras, 2015).

Relativamente à dimensão da violência consideramos importante assinalar a sistemática apresentada por Constantino (citado por Afonso, 2020) que a divide em quatro categorias: simbólica, gestual, gráfica e comportamental.

A violência simbólica consiste nos atos que, apesar de serem desprovidos de real impacto na integridade física ou património dos seus alvos, possuem valor simbólico, relacionada com um código de valores intrínseco à identidade social quer do grupo que exerce a violência, quer do grupo sobre a qual é exercida. Um bom exemplo é o «desafio levado a cabo por adeptos no sentido de furtar ou apossar-se por qualquer modo de uma tarja, cachecol ou bandeira contendo simbologia dum clube ou duma claque rival, com a finalidade de a ultrajar publicamente» (Afonso 2020, p.60).

A violência gestual consiste nos insultos materializados com gestos, ou sons que não consiste em palavras. Os atos talvez mais frequentes serão os gestos a simular órgãos e/ou gestos sexuais, e os sons o imitar os urros de símios como forma de perturbar pessoas racializadas.

A violência gráfica, que também pode assumir uma dimensão simbólica, manifesta-se através de desenhos, frases ou ilustrações de elevada complexidade, em vestuário, paredes ou em tarjas, eventualmente integrado em coreografias.

A violência comportamental consiste na prática de atos lesivos para o património ou a integridade física dos rivais, ou frequentemente, dos profissionais de polícia ou da segurança privada, e até aos agentes desportivos pertencentes ao próprio clube. A violência comportamental pode surgir de forma espontânea, sendo, porém, mais comum, como reação a um, ou mais, dos três tipos de violência referidos anteriormente.

4.4.5.3. REAÇÃO COLETIVA

A reação coletiva é um fenómeno que, tal como na ação coletiva, pode ocorrer no seio de uma multidão, possuindo semelhante potencial para causar consequências negativas para a ordem pública. A reação coletiva diferencia-se da ação por, considerando o próprio significação da palavra “reação”, derivar de um estímulo externo ao grupo, e da forma como esse estímulo é interpretado. Este estímulo pode resultar da obtenção de informações falsas (algo que se tem tornado cada vez mais premente), pela atração a um lugar onde possa encontrar uma entidade ou símbolo específico, pela ação coletiva de um grupo considerado antagónico, ou, especialmente, pela perceção de um perigo. Um bom exemplo de reação coletiva é a debandada da multidão presente na praça San Carlos, em Turim, constituída por adeptos do clube italiano Juventus, que resultou em 41 feridos, e que resultou de um rebentamento de um petardo ter sido confundido com a deflagração de uma bomba. Apesar de ser extremamente frequente o rebentamento de petardos no seio de concentrações de adeptos de futebol, este acontecimento surgiu 15 dias depois de ter ocorrido um ataque terrorista com recurso a engenhos explosivos, em Manchester, no concerto da artista Ariana Grande, resultando em 22 mortos. Outra diferença significativa é o facto de, ao contrário da ação coletiva, não ser necessário

que se verifique a coesão identitária entre o grupo que provoca a reação coletiva, não se verificando intenção prévia de contrariar a ordem estabelecida. Por este facto, e de forma algo diferenciada dos contextos em que ocorre ação coletiva, é expectável que ocorram fenómenos de reação coletiva em multidões sem histórico de ação coletiva, e com baixos níveis de organização (Still, 2020a).

No contexto específico dos grandes eventos desportivos verifica-se uma normatividade social alternativa, na medida em que, sem que haja uma identidade que vise contrariar a ordem estabelecida, e, portanto, afastando-se do conceito de ação coletiva, existe a percepção de que determinado comportamento é aceite socialmente, em função daquele contexto – o dos espetáculos desportivos, em particular no futebol (Stott, 2019). Neste sentido, a verificação de quaisquer atitudes que visem reprimir esses comportamentos, em particular as desenvolvidas pela Polícia ou por outras entidades, como a segurança privada, será, certamente, «percecionada como ilegítima pelo grupo o que provocará uma alteração da identidade social do mesmo» (Costa, 2018, p. 18), o que gerará uma reação coletiva, tendencialmente proporcional à ação sofrida.

Além das ações das forças com responsabilidade na segurança dos grandes eventos desportivos, importa assinalar que, por definição, nos espetáculos desportivos existem duas equipas, que além de disputarem o resultado daquele encontro em particular, podem ter uma relação mais profunda, de carácter histórico, social, religioso, político ou desportivo (Conceição, 2014). Assim, além do próprio resultado do encontro e as suas consequências (ganhar a competição, descer de divisão), no apoio ou contestação pela frustração do resultado negativo, poderão ocorrer reações coletivas a estímulos, provocatórios na sua essência, ou assim sendo interpretados, originados por atletas, dirigentes, e sobretudo adeptos (Rodrigues, 2019).

4.4.6. CRIMINALIDADE

Os grandes eventos, onde se incluem os desportivos, possuem valor económico intrínseco, na medida que quem os têm, cada vez mais, como objetivo gerar receitas (Afonso, 2020). Além do habitual custo do título de ingresso, tem-se verificado estratégias de monetização dos espectadores, com a disponibilização de produtos relacionados com o evento mediante um custo, potenciando o retorno financeiro para os promotores do evento. A presença em grandes eventos desportivos tem sido, cada vez mais, um facto social, na medida que a mera presença nestes locais justifica a elaboração de milhares de conteúdos nas redes sociais, muitas das vezes, suscetíveis de gerar retorno financeiro para os seus autores. Todo este enquadramento justifica a existência de valores elevados, quer em dinheiro, quer em objetos, na posse dos espetadores (Felgueiras, 2015).

A ocorrência de crimes é uma ameaça que visa os ativos críticos reputação institucional e bens patrimoniais, e cumprimento das disposições legais em vigor. No âmbito de grandes eventos desportivos, além da pequena criminalidade relacionada com furtos, poderão surgir crimes especificamente relacionados com o evento desportivo como a violação de direitos económicos, quer ao nível da venda da mercadoria, quer ao nível de bilhética.

O ajuntamento de pessoas cria, portanto, uma janela de oportunidade para a prática de crimes, em particular os contra o património (furtos, roubos, apropriação de coisa achada, burlas). De igual modo, poderão ocorrer situações censuradas pela lei penal, como agressões, danos, que não se insiram na ação coletiva, sendo praticadas por pessoas que podem, ou não, partilhar a identidade social dos espetadores.

Nos grandes eventos podem ocorrer crimes contra a ordem pública, os quais podem resultar de ação coletiva de grupos terceiros aos eventos (ex.: ativistas que protestam contra o patrocinador oficial do evento) ou de reação coletiva, por

exemplo, em reação a uma intervenção policial junto de uma pessoa que acabou de cometer um crime, mas que partilha a identidade social com um grupo.

4.4.7. IMAGEM INSTITUCIONAL

A reputação institucional, é um ativo intangível de todas as organizações, representado o seu «potencial incorpóreo, isto é, o seu valor imaterial» (Torres, 2015, p.24). De facto, a reputação institucional representa um ativo crítico, em si mesmo, pelo que no âmbito de uma operação de segurança de um grande evento desportivo poderão existir situações de crime ou ação coletiva que, produzindo impactos reduzidos ou até nulos no que concerne à vida, integridade física e ordem pública, podem ser impactantes no que concerne à imagem do evento, ou das instituições responsáveis pela segurança, o que se pode traduzir em custos elevados no âmbito da recuperação da imagem. Assim, e de acordo com a definição do manual IPO (UNICRI, 2007), esta tipologia de risco integra «qualquer tipo de comportamento individual ou grupal orientado não para representar uma ameaça à segurança, mas sim para desacreditar ou causar embaraços ao evento ou aos organismos envolvidos na sua organização». Seria, na nossa opinião, o que resultaria se os ativistas da Greenpeace tivessem conseguido concretizar a sua ação no âmbito do grande evento desportivo ocorrido em maio de 2014, em Lisboa – a final da Liga dos Campeões. De igual modo, o recorte de uma ação de um polícia, considerada injusta, ilegítima, ou ilegal, pode “manchar” toda uma operação de segurança praticamente incólume, sendo maior os danos à imagem de uma operação quanto maior for a sua difusão e mediatismo público. Ainda neste campo importa assinalar que a abordagem das autoridades perante situações de ação coletiva, reação coletiva ou crime, pode ser geradora de consequências para a reputação institucional, pese embora se tenha revelado eficaz para lidar com a ameaça concreta, pelo que deverá considerar-se que esta tipologia de risco é, não só extrínseca à operação de segurança, mas também intrínseca, e variará

consoante a própria identidade social, em especial, dos polícias (Gorringer, et al., 2012, Hogget & Stott, 2009).

A imagem institucional é uma ameaça que visa o ativo crítico reputação institucional. Propomos a sua classificação como fonte do risco considerando a existência de atores de múltiplas origens que têm como objetivo causar danos à reputação das nações e/ou instituições/entidades relacionadas com a organização do evento, com capacidade para desenvolver ações no contexto do evento desportivo com o objetivo de provocar reações das Forças de Segurança com potencial para gerar uma avaliação negativa da sua atuação, aproveitando o mediatismo do evento passar uma mensagem, sobretudo no meio virtual, assente na desinformação ou descontextualização de imagens ou acontecimentos.

4.5. VULNERABILIDADES

Tal como abordado no ponto 1.3.1 do Capítulo I, as vulnerabilidades correspondem ao grau de resistência ou resiliência ao evento com potencial para prejudicar o ativo em questão, criado pela ameaça, sendo que quanto maior for a vulnerabilidade, menor será a resistência ou resiliência à ameaça ou ao perigo concreto ou abstrato.

No contexto de um grande evento desportivo as vulnerabilidades correspondem, portanto, às características das infraestruturas e/ou da operação de segurança que são passíveis de serem exploradas com sucesso pelas fontes de risco, sejam ameaças ou perigos. Importa, portanto, estabelecer uma divisão entre a natureza das vulnerabilidades. Conforme já referido, podemos considerar quatro (4) principais tipologias de vulnerabilidades: de ordem física, de ordem tecnológica (ambas relacionadas, sobretudo com a infraestrutura), ordem operacional e de ordem estrutural.

No âmbito dos grandes eventos desportivos, que se caracterizam pela convergência de elevado número de pessoas, muitas vezes num quadro de densidade (quase)

perigosa, a componente infraestrutural tem uma dimensão muito significativa, o que tem justificado, ao longo dos anos, da imposição de medidas de mitigação/eliminação de vulnerabilidades pela legislação, muitas vezes, até, no seguimento de recomendações internacionais, devendo, em traços gerais, existir condições físicas para reduzir o risco associado ao grande número de pessoas (Rec 2021) Adicionalmente, também a infraestrutura poderá (e deverá) contribuir para que as restantes tipologias de risco – ação e reação coletiva, e criminalidade – não sejam tão fáceis de ocorrer. A existência de separação física no recinto e nos acessos e saídas, entre adeptos e os atletas, e entre os próprios adeptos, a limitação de lotação de setores, a existência de redes de segurança e até o sistema de videovigilância são exemplo de medidas infraestruturais. Neste sentido, a sua inexistência ou inadequação (exemplo separadores para segregação cuja transposição é muito fácil, ou poucas câmaras de vigilância e/ou sem zoom) constituem vulnerabilidades.

As vulnerabilidades operacionais estão relacionadas com a operação de segurança, em particular os procedimentos e protocolos, e o seu cumprimento pelo pessoal de segurança (polícias e seguranças privados) e restante *staff* com responsabilidades. Ao nível dos procedimentos e protocolos, será uma vulnerabilidade, em primeira linha, a sua inexistência. Neste sentido, acresce referir, a título exemplificativo, que o RJSED, no seu artigo 7º, relativo aos regulamentos de segurança e utilização de espaços públicos, obriga à existência de um plano de emergência. Todavia, não basta os planos existirem, estes terão de ser funcionais e adequados, e nesse sentido, obviamente, testados. Estes planos deverão, ainda, ser ajustados ao contexto, considerando que por vezes os eventos, mesmo realizados entre as mesmas equipas e nos mesmos locais, poderão ter uma natureza e dimensão diferenciada, justificando a atualização de procedimentos, por exemplo, no que concerne à deslocação dos adeptos, à escassez de recursos humanos e/ou materiais, etc.

Além da existência de planos adequados e funcionais, deverá ser considerada a sua efetiva implementação pelo pessoal, a qual passará, em primeiro lugar, pelo efetivo conhecimento do plano e das responsabilidades inerentes, e em segundo pela própria competência funcional/capacidade técnica para o executar, o que apenas se conseguirá assegurar com a formação e treinos adequados. Acresce referir que a excessiva rotatividade do pessoal policial e de segurança privada, bem com a precaridade associada a este último setor constitui-se, por si só, como uma vulnerabilidade, dado que a formação e o treino apenas são consequentes se o capital humano possuir um nível de experiência adequado, assegurando celeridade quer na detenção das situações de risco, quer no cumprimento dos protocolos com rigor.

Finalmente, a inexistência de uma cultura de segurança adequada, que poderá corresponder à falta de zelo, mas também ao seu excesso (potenciando episódios de reação coletiva), corresponde às vulnerabilidades estruturais, de natureza sistémica, ou seja, com potencial para se repetirem em todos os eventos. Consideramos relevante sublinhar que a tensão que amiúde se verifica entre experiência (que é um fator positivo e que contribui para diminuir as vulnerabilidades operacionais) com a complacência (vulnerabilidade estrutural), dado que operacionais experientes poderão confiar em demasia nas suas capacidades e não se preparar devidamente, pois tal como refere Still (2020a), a «complacência é a maior ameaça para a segurança pública» (p.8)

O levantamento das vulnerabilidades assume, portanto, uma importância muito significativa, pelo que deverá corresponder a uma avaliação de todas as medidas de proteção existentes, e a corresponde aferição da sua adequabilidade em e conter ou mitigar as tipologias de risco identificadas. Este levantamento deverá incluir, ainda todos os planos operacionais, incluído o policial, o da segurança privada e outros funcionários, bem como a sua capacidade técnica do pessoal para os executar (UNICRI, 2007).

4.5.1. CÁLCULO DOS RISCOS NOS GRANDES EVENTOS DESPORTIVOS

O cálculo do risco é a fase final da avaliação de risco, decorrendo da análise sobre as fontes de risco previamente identificadas. Na fase do cálculo consideram-se os dados recolhidos, quer sobre as ameaças e os perigos, quer sobre as vulnerabilidades, o que possibilita o cálculo da probabilidade de o evento adverso acontecer, cominando esse valor com o valor estimado para as consequências. Assim, para efetivar o cálculo do risco importa, além de estimar as probabilidades, estimar também as consequências que podem resultar da concretização do cenário de ameaça ou perigo. Assim, e tal como já referido, considerando a formulação Risco = Probabilidades x Consequências, para se calcular o risco é necessário, em primeira linha, calcular as probabilidades, e em segunda linha, as consequências. Para que este exercício tenha valor acrescentado e se encontre provido de significado, isto é, para que represente uma realidade inteligível para o decisor policial a quem se destina a avaliação do risco, importa, além de apresentar o valor do risco global, que permitirá, numa postura mais procedimental e regulamentar, adotar medidas padrão de segurança, calcular, de forma parcial, o risco associado a cada tipologia de risco, ou seja, calcular a probabilidade da sua ocorrência e as consequências, para que possam ser tomadas contramedidas específicas que visem o tratamento de determinada tipologia de risco. Por exemplo, se o risco de evento que, na globalidade é considerado como “Alto” ou “Muito Alto”, em função de uma ameaça terrorista, a adoção de contramedidas de segregação de adeptos deverá ser completamente inconsequente. Por sua vez, se o risco desse evento resultar da ação ou reação coletiva relativa a confrontos entre adeptos rivais, a colocação no terreno de equipas especializadas em contraterrorismo não terá qualquer efeito ao nível do tratamento do risco.

Importa, porém, referir que, neste âmbito, o termo “probabilidade” não deverá cingir-se à sua definição matemática, calculada de forma objetiva de acordo com a frieza dos números. Se por um lado, para muitas situações de cálculo do risco, a expressão matemática é, além de suficiente, a única aceitável (por exemplo no que

concerne à testagem dos efeitos secundários de um medicamento, que tem em consideração uma amostra da população), em muitas situações, as variáveis em causa não permitem o “rigor estatístico” que o termo matemático “probabilidade” encerra. Assim sendo, deverá ser tido em conta que a “probabilidade” poderá representar muito mais que uma frequência sobre dado período de tempo, podendo ser utilizada com um significado mais abrangente, nomeadamente relacionando eventos, ou acontecimentos, que se consideram plausíveis, frequentemente hierarquizados no que concerne aos indícios ou variáveis, conhecidos ou não, que possam concorrer para que tal evento ao acontecimento venha a ocorrer. Por exemplo, perante a notícia de vontade de promover uma manifestação com participação de milhares de pessoas, a mera constatação da previsão de chuva forte para esse dia poderá fazer diminuir a probabilidade de tal evento ocorrer, sem que, no entanto, esta aferição da probabilidade se tenha de basear na contagem do número de manifestações programadas e que tenham sido canceladas após a tomada de conhecimento sobre a previsão do estado do tempo. Assim, pode-se afirmar que o cálculo do risco comporta, invariavelmente, uma componente de incerteza.

Para possibilitar melhor tratamento do risco, o cálculo do risco deverá ser efetuado parcelarmente para cada tipologia do risco, com a correspondente aferição das probabilidades e consequências, as quais, sendo posteriormente combinadas, mediante a aplicação de um algoritmo específico, que pondere o peso da existência de riscos parcelares elevados, resultarão no risco global.

Figura 4 – Cálculo Risco global

$$RISCO\ GLOBAL = A (Risco_1; Risco_2; Risco_3,..., Risco_n)$$

O cálculo das probabilidades de uma tipologia de risco tem como objetivo poder aferir se o grau de confiança relativo ao evento adverso ocorrer, ou seja, atribuir um grau de confiança a que o futuro se apresente de determinada forma, uma abordagem preditiva ou de prognose.

A questão principal que emerge deste exercício é: De que forma se pode prever o futuro? De acordo com Clark (2013), existem três abordagens principais para responder a esta questão – a extrapolação, a projeção e a previsão.

A extrapolação utiliza os dados históricos para antecipar o que deverá acontecer, sendo uma abordagem caracterizada pela incerteza, dado que o contexto e os motivos pelo qual algo ocorreu no passado pode ser distinto do presente e do futuro, isto é, as forças motrizes que levaram a determinada ação ou omissão, podem ter-se alterado, e, portanto, resultam num resultado diferente. Em síntese, a extrapolação é o recorte do que se passou no passado, que pode ser abordado numa lógica absoluta, respondendo à questão “já aconteceu alguma vez?”, ou relativa, em que se relaciona o número de advenços inversos com o total de situações em que poderia ter ocorrido, mas não ocorreu, estimando-se uma probabilidade numa lógica frequencista.

A projeção considerada uma abordagem mais fiável do que a extrapolação (Clark, 2013), dado que integra a existência de dados e informações relativos às forças motrizes com capacidade de influenciar os acontecimentos. Considerando a incerteza que caracteriza o cálculo das alterações das pressuposições base para determinado desfecho, é uma abordagem relevante para a elaboração de cenários. Todavia, e dada a necessária simplicidade de um processo de aferição das probabilidades para concretização do cálculo do risco, atendendo à frequente falta de tempo para a realização de uma avaliação do risco, a projeção deverá ser entendida com a verificação da existência de informações com um mínimo de confiança relativamente à sua fiabilidade com potencial para impactar nas forças motrizes que contribuem para a verificação do resultado adverso.

No que concerne à previsão, esta abordagem tem como objetivo «definir futuros alternativos do modelo alvo, e não apenas o futuro mais provável» (Clark, 2013, p-14), pelo que sendo muito útil na elaboração de cenários, não será a mais adequada para estimar a probabilidade de um evento.

O cálculo das consequências consiste na aferição do custo dos impactos dos efeitos negativos decorrentes da materialização de uma ameaça, e deverá considerar os efeitos imediatos, mas também ao nível dos custos de reparação, da perda de produtividade (os chamados lucros cessantes) e os danos incorpóreos (Torres, 2015). Essencialmente, é o exercício onde se aferirá o que de negativo pode resultar no caso de o cenário de ameaça ou perigo se concretizar, tendo como base os ativos críticos a proteger. No contexto policial, os ativos críticos são muitas das vezes referidos nas Diretivas Estratégicas e/ou nas Diretivas Operacionais como a “intenção”, podendo, ainda, resultar da estratégia global definida para a instituição, em geral, e no contexto operacional específico dos grandes eventos desportivos, em particular. No âmbito deste processo, deverão ser desconsideradas as vulnerabilidades, visto que as mesmas são englobadas no cálculo das probabilidades, pelo que o cálculo das consequências deverá ser considerado o “pior cenário possível” (*worst case scenario*). Dado como exemplo o caso de uma joia da coroa de um país monárquico, o cálculo das consequências deverá ter em conta o valor patrimonial, histórico e simbólico do objeto, bem como os impactos reputacionais para o Estado e/ou as instituições que concorrem para a sua preservação, se este desaparecesse, mesmo que este se encontre fechado no cofre mais seguro do mundo, que por sua vez se encontra fechado no segundo cofre mais seguro do mundo, guardados pela melhor força especial do mundo (medidas estas que eventualmente farão baixar a probabilidade de se verificar um furto).

5. TRATAMENTO DOS RISCOS NOS GRANDES EVENTOS DESPORTIVOS

O tratamento do risco é a fase do processo da avaliação de risco em que os gestores do risco são chamados a tomar decisões face ao risco. Apesar de o processo de escolha entre opções de ação ou omissão constituir, por si só, um processo de tomada de decisão, e, portanto, objeto de estudo no âmbito das teorias de decisão, a tomada de decisão num contexto de gestão de risco, mesmo no decurso do próprio evento e no contexto de execução de operação, ficará sempre dependente das decisões que são tomadas na fase de planeamento, considerados os meios e recursos disponíveis.

Existem várias teorias relacionadas com a tomada de decisão, a saber: a racionalidade ilimitada, a racionalidade limitada, heurísticas e vieses, dos prospectos e Decisão em contexto naturalista (Martins, 2015). Não sendo objeto deste estudo as teorias da decisão, importa, de forma sintética, apresentar os traços gerais de cada teoria, por forma a permitir a ligação entre o processo da avaliação do risco e do tratamento, isto é, entre a avaliação do risco e a tomada de decisão.

A teoria da racionalidade ilimitada considera que o decisor é capaz de recolher e processar toda a informação relacionada com a tomada de decisão, não tendo inerente a si mesmo qualquer limitação ao nível cognitivo, seja ao nível da apreensão, compressão e memorização (Martins, 2015, Pinheiro, 2017).

A teoria da racionalidade limitada, por sua vez, reconhece evidentes limitações cognitivas nos seres humanos, que se refletem no processo de tomada de decisão, pelo que nunca terão a capacidade de reter ou processar toda a informação relevante para o processo de tomada de decisão (Martins, 2015, Pinheiro, 2017).

As heurísticas e vieses derivam da teoria da racionalidade limitada, e «não sendo uma teoria per si» (Pinheiro, 2017, p.19), derivam das teorias da racionalidade limitada, considerando que as limitações ao nível da memorização e processamento de toda a informação impelem o ser humano a «construir atalhos cognitivos» que o permitem analisar, de forma mais rápida, a informação disponível. Estes atalhos são

chamados de heurísticas, caracterizando-se por possibilitar ao decisor um resultado que este considere satisfatório, sem que o mesmo corresponda necessariamente ao melhor resultado possível, e sem que, muitas das vezes, se aperceba de toda a lógica inerente à decisão por si tomada (Gonçalves, 2015, Pinheiro, 2017).

A teoria dos prospectos, ao contrário das anteriores, não se foca, essencialmente, na (in)capacidade do decisor, mas outrossim aborda o modo como este avalia a informação para tomar a decisão, numa lógica de custo/benefício, integrando as probabilidades dos resultados possíveis, sejam positivos ou negativos. É uma teoria que defende que a tomada de decisão deverá incorporar a avaliação do risco (Martins, 2015).

A teoria da Decisão Natural consiste na «forma como as pessoas usam a sua experiência para tomar decisões no terreno» (Zsombok citado por Martins, 2015, p. 15). Esta teoria analisa os modelos de decisão baseados na análise da evolução dos acontecimentos e dos cursos de ação possíveis, partindo dos princípios de que o decisor optará por decisões que considera satisfatórias e relativamente às quais conseguem identificar alternativas cujos resultados considerem piores, sem que, no entanto, procurem identificar, entre os cenários satisfatórios, o que represente a solução ótima (Martins, 2015). Esta deverá ser a teoria que mais se adapta à tomada de decisão no âmbito da execução de uma operação de segurança de um grande evento desportivo (Martins, 2015, Pinheiro, 2017).

À exceção da teoria da racionalidade ilimitada, as restantes teorias, apresentadas de forma muito resumida, reconhecem que a capacidade e o tempo para analisar a informação é escasso e potencia a tomada de decisão que seja considerada satisfatória, não sendo, necessariamente, a melhor decisão. Partindo desta constatação, destacamos a efetiva importância de uma avaliação de risco, que pese embora careça das mesmas limitações, quer no que concerne ao acesso a informação limitada, quer na (in)capacidade da sua interpretação, e considerando o tempo disponível, possibilitará ao decisor avaliar e prever os cursos de ação prováveis, no contexto de menor pressão e ansiedade, onde poderá tratar o risco

com o apoio de consultores ou assessores, e construir quadros mentais de tomada de decisão em contexto operacional, contruindo as heurísticas com forte consistência lógica.

É neste campo que surge a Inteligência Policial, consistindo não só na recolha de informações, mas também no exercício da sua transformação em produtos, sejam eles relatórios, gráficos, esquemas ou *dashboards*, como a atividade que irá auxiliar o decisor a construir um quadro mental que o habilitará a tomar a melhor decisão, ao invés de se contentar com uma decisão satisfatória, sendo crucial para que se possa planejar a gestão das ocorrências derivadas dos cenários expectáveis ou plausíveis possibilitando que o planeamento seja mais eficaz e que, durante o evento, as crises possam ser melhor geridas (Fernandes, 2014, NCS4, 2018).

Os cenários são instrumentos prospetivos de suporte à tomada de decisão e que promovem a apreensão de informação e a permitem a aprendizagem do contexto, circunstâncias e forças motrizes em movimento que influenciaram o ambiente e os agentes envolvidos na operação de segurança (Carvalho, 2015, Fernandes, 2014, Torres, 2015), visto que «obrigam os decisores a considerarem múltiplas possibilidades futuras e a reconhecer eventuais enviesamentos cognitivos, estimulando um pensamento holístico e divergente, que permite o enriquecimento das perceções e uma maior sensibilidade interpretativa»(Carvalho, 2015, p.16). Os cenários podem ser definidos como

narrativas estruturadas representativas de futuros possíveis, descrevendo sequências plausíveis de acontecimentos relativos a hipóteses de evolução de uma situação de origem a uma situação futura, para um dado horizonte temporal, tendo por base a identificação e análise das principais forças de influência suscetíveis de conferirem novas dinâmicas e direções de evolução (Carvalho, 2015, p.16)

O contributo da Inteligência Policial para a tomada de decisão prende-se, essencialmente, com a criação dos cenários que permitirão a posterior realização

de planos de contingência, sobre os quais consistirá a tomada de decisão, e na linguagem relacionada com o processo de gestão do risco, no tratamento do risco. Assim, partindo da cenarização efetuada, deverá ser elaborado um guião operacional onde seja delineado o plano de ação perante cada cenário, ou seja, deverá ser elaborado um plano de contingência.

O objetivo inerente à elaboração dos planos de contingência é, simultaneamente, preparar respostas que diminuam as probabilidades de as ameaças se verificarem (o tratamento do risco), e simultaneamente, preparar respostas para o caso em que as mesmas se concretizem, o que também é de extrema importância visto que «mesmo um pequeno incidente pode escalar e tornar-se grave, caso não seja adequadamente gerido» (UNICRI, 2007, p.52). Não sendo possível elaborar modelos de resposta a todas as emergências possíveis (mesmo que implausíveis), os planos de contingências deverão ser flexíveis e variar de acordo com a natureza e efeitos da crise (UNICRI, 2007), considerando que a «antecipação é sempre a melhor forma de planear a gestão dos acontecimentos» (Afonso, 2020, p. 164), planos de contingência que resultam dos cenários plausíveis são instrumentos fundamentais para o «planeamento responsável ao nível da intervenção, evacuação, estabilização do incidente e disponibilização dos meios necessários para socorrer as pessoas em perigo». (Afonso, 2020, p 159).

No contexto específico dos grandes eventos desportivos, e em particular do futebol, o tratamento do risco, os planos de contingência e as contramedidas deverão estar alinhadas com os princípios de intervenção policial já estudados pela comunidade científica, e comprovados no terreno, evitando recuperar estratégias de ação policial desatualizadas, mas ainda em uso em várias situações, que ao invés de mitigar riscos, são elas próprias fontes do risco (Gorringer et al, 2012, Stott, 2006,).

A aplicação de medidas de polícia no âmbito da gestão de grandes eventos não pode ser efetuada de qualquer forma. A atividade policial encontra-se regulada pela lei, enquadrando-se no ramo do direito público, o que quer dizer que a interação com os cidadãos e com os demais parceiros deverá decorrer de previsões legais.

Se é certo que raramente o legislador se quis intrometer na autonomia tática das forças de segurança, a verdade é que estas têm, no mínimo, de obedecer aos princípios gerais que justificam a sua existência, devendo as tomadas de decisões e a aplicação das táticas serem proporcionais. Integrando esta afirmação no âmbito da gestão do risco, referimo-nos aos riscos de *compliance* ou de conformidade legal. Isto quer dizer que a gestão do risco de um grande evento tem de ser conforme à lei, não devendo serem aplicadas medidas que, mesmo sendo eficazes para reduzir ou evitar o risco, não sejam legais. Neste sentido podemos afirmar que na gestão do risco de um grande evento desportivo existem, além do risco de perigo, de controlo e de oportunidade, também os riscos de conformidade legal.

O destacamento de elevados contingentes potenciais, o que intuitivamente poderá ser visto como uma medida de mitigação do risco, representam amiúde um verdadeiro risco de controlo, na medida que não existe relação direta entre a diminuição do risco e o aumento de efetivo policial. Este destacamento é uma medida de controlo, dado que os polícias surgem como “instrumentos” de controlo de outros riscos, devidamente identificados, como por exemplo os riscos de proteção (controlo de multidão) e os riscos de segurança (controlo de adeptos de risco). Porém, deverá ser tido em conta, tal como já referido anteriormente, que este destacamento de polícias insere-se num tipo de risco muito específico – os riscos de controlo – em que as medidas implementadas para controlar o risco são, elas próprias, um risco (Stott, 2006).

A tomada de decisão no contexto de um policiamento desportivo é contínua, quer seja positiva – através de uma ação – ou negativa – através de uma inação – pelo que o processo de gestão do risco não poderá ser considerado como terminado apenas e só por, em determinado momento do planeamento, serem apresentado os riscos e apresentadas as diversas modalidades de tratamento. A tomada de decisão poderá ocorrer, mesmo após a concretização da ameaça identificada, o que pode ser um cenário em que o risco possa ter sido classificado com elevado ou como baixo. Assim, é importante que os riscos sejam calculados, com o

correspondente estabelecimento de planos de contingência, que orientem a tomada de decisão no caso dos riscos se tornarem efetivos (Torres, 2007).

O impacto das contramedidas, sobretudo as que se inserem no âmbito da ação estritamente policial e/ou que comportem práticas que, de algum modo, restrinjam os DLG dos cidadãos e das pessoas coletivas, terá de estar conforme os procedimentos legais, incluindo o princípio da proporcionalidade, ou seja, não bastará a contramedida ser adequada e eficaz na eliminação da ameaça, do perigo, ou da vulnerabilidade, ela tem de ser proporcional e alinhada com os valores que assistem ao evento. Se assim não fosse, todos os grandes eventos desportivos seriam realizados sem público, para garantir a inexistência de incidentes, o que podendo ser admissível para determinadas situações (por exemplo, um ataque terrorista, perigo para a saúde pública) é absurdo como princípio.

Não sendo viável aplicar medidas que assegurem, com um grau de confiança perto de 100%, a inexistência de incidentes, eliminando o risco, importa assinalar que «a vida social admite um mínimo de desordem» pelo que nos eventos desportivos, como na sociedade, em geral, «a ordem pública representa o ponto de equilíbrio entre a desordem suportável e a ordem indispensável» (Clemente, 2010, p.154-155). Daqui resulta que, naturalmente, a verificação de incidentes é expectável, devendo as medidas a tomar representar o equilíbrio entre a sua adequação, eficácia, e menor impacto nos cidadãos.

O tratamento do risco sobre a forma de adoção de contramedidas pressupõe a existência de capacidades. O facto de as capacidades se encontrarem disponíveis não significa necessariamente que venham a ser utilizadas. Todavia, assegurar a sua disponibilidade, para eventual aplicação num contexto em que efetivamente sejam necessárias, é por si só, uma medida de tratamento do risco (ex.: a presença de um extintor, mesmo que não seja utilizado).

A assunção de uma estratégia de intervenção policial no contexto de grandes eventos desportivos baseada na escalada de força sustenta-se em duas premissas

essenciais, de que se policiamento consistir no uso da força, de forma geral e indiscriminada, ou seja, aplicada a quem tiver ultrapassado os limites definidos, mas também a quem se tiver comportado como esperado, levará a que estes últimos, os adeptos de “não risco” se transfigurem em adeptos violentos; e ainda na constatação que mesmo os adeptos de risco, na maioria das vezes, não estão previamente motivados a reagir de forma violenta ou antissocial (Afonso, 2020; Felgueiras, 2015; Hogget & Stott, 2009), isto é, a própria a atuação policial poderá representar riscos específicos, essencialmente os resultantes da reação coletiva à atuação policial, especialmente quando se verificar o uso indiscriminado e desproporcional da força (Waddington, 2013).

Considera-se o uso da força como indiscriminado quando, apesar de ser um número reduzido de pessoas a praticar comportamentos ilícitos e/ou antissociais, a ação é direcionada a um grupo maior, situado no mesmo espaço do grupo prevaricador. Deverá ser considerada como desproporcional quando as consequências da intervenção policial são mais graves que o dano original (ex. fazer uma intervenção numa bancada para identificar uma pessoa suspeita de ter injuriado outra).

«Não existe uma forma predeterminada de policiar um evento desportivo, como também o não há na escolha do tipo de policiamento mais adequado» (Afonso, 2020, p. 265), pelo que a adoção de contramedidas dependerá do contexto específico e da avaliação de risco, considerando os aspetos mais relevantes da identificação e análise do risco. A adoção das contramedidas, para potenciar o sucesso da operação de segurança, deverá beber ao catálogo de medidas disponíveis nas três grandes categorias de policiamento de multidões enunciadas por Felgueiras (2015), policiamentos baseados na escalada de força (e.g. níveis de intervenção; filosofia 3D); policiamentos organizados para incapacitação estratégica dos participantes de risco; e, policiamentos sustentados em soluções negociadas (e.g. *dialogue policing*; *special police tactics*), integrando as diferentes capacidades e adotando-as, consoante seja proporcional e legítimo. Neste sentido, o desafio maior é conseguir antecipar os riscos e os incidentes que poderão ocorrer, tarefa

que é naturalmente difícil e incerta, considerando a complexidade do comportamento humano e as imensas variáveis que concorrem para que este se materialize em ações não tolerada (Still, 2020a). Assim, é fundamental que os decisores com a responsabilidade de adotar as contramedidas compreendam a importância de ter «estratégias de prevenção ou de intervenção para reduzir o risco de cada situação em concreto» (Felgueiras, 2015, p. 17) e perceber o impacto que cada contramedida terá.

Capítulo II – Metodologia de avaliação do risco para grandes eventos desportivos

1. PROPOSTA DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO RISCO

Com o objetivo de responder ao problema introduzido nesta investigação, apresentaremos neste capítulo contributos para uma metodologia de avaliação do risco que possa vir a ser aplicada, de forma simples e estruturada, pelos analistas de informação policiais, que através da atividade da inteligência policial dão contributos para o planeamento do policiamento de grandes eventos desportivos.

A nossa proposta consiste em estabelecer um enquadramento sistemático, através da definição de etapas, nas quais, e através da aplicação de técnicas de análise estruturadas (Clark, 2013, Heuer & Phearson, 2011), e sem retirar por completo o elemento subjetivo da análise, que permitirão que o seguimento de um processo bem definido e uniforme resulte em resultados semelhantes perante os mesmos elementos de informação, mesmo que aplicado por diferentes analistas.

Destacamos ainda a necessidade de cada etapa do processo de avaliação do risco ficar devidamente registada, permitindo que o processo possa ser posteriormente auditado, considerando que, apesar de os analistas possuírem maior capacidade de análise que outros profissionais, não é raro verificar-se que os decisores tendem a preterir os resultados da análise face às suas próprias opiniões (Clark, 2013). Assim, as pressuposições e a ponderação dada aos elementos de informação disponíveis deverão ser evidenciadas, devendo ainda ser explícito o que são factos e o que são crenças estabelecidas pelo analista durante o processo de análise (Cox, 2009).

Considerando os elementos teóricos já mencionados na presente investigação, propomos que a fase de identificação do risco se divida em três etapas: a primeira onde se identificam os ativos críticos a proteger; a segunda onde são identificadas as tipologias de risco, avaliando-se as ameaças e os perigos que impedem sobre

os ativos críticos a proteger; e a terceira a identificação das vulnerabilidades suscetíveis a serem exploradas pelas tipologias de risco.

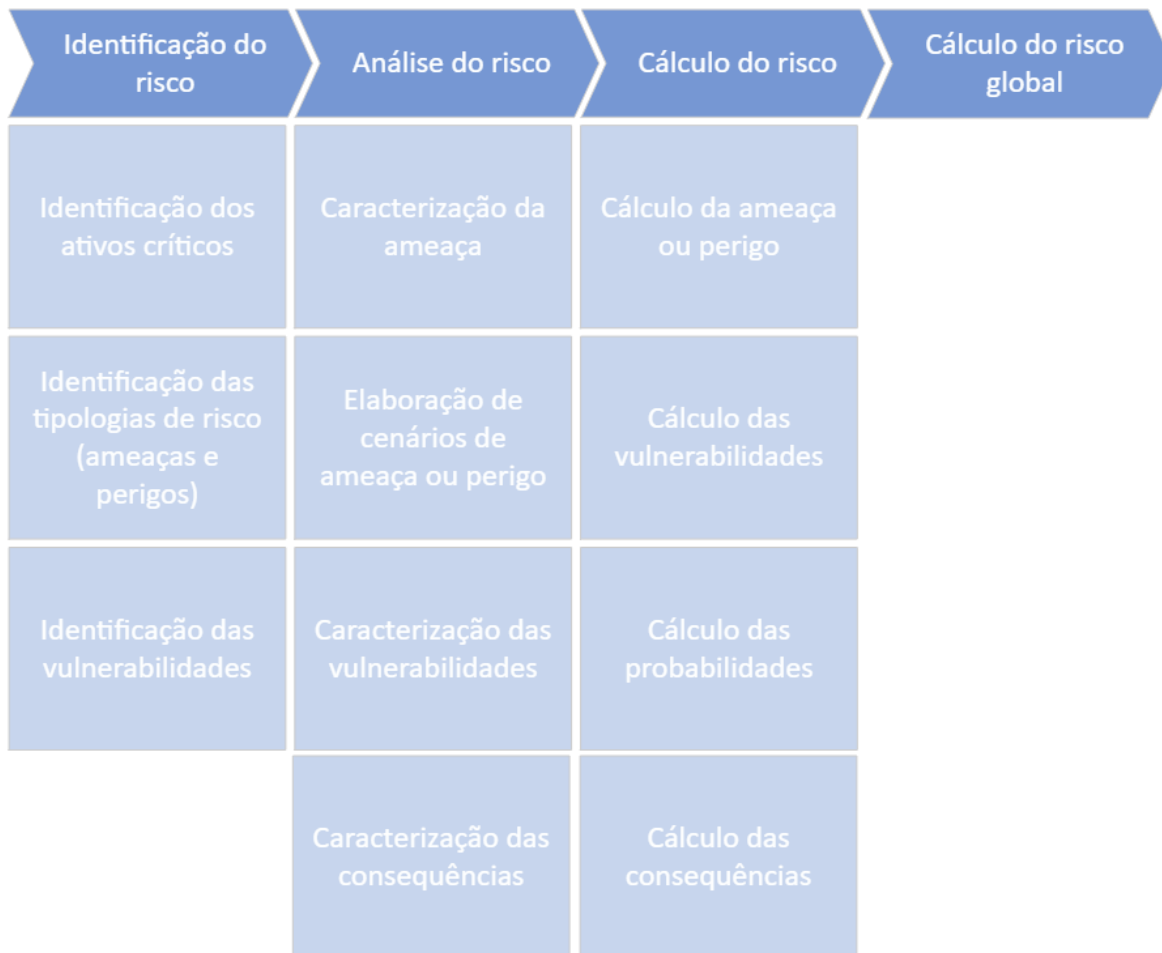
Na fase da análise do risco deverão ser estudados os elementos de informação disponíveis sobre os vetores identificados na fase anterior, procurando descrevê-las e identificar as forças motrizes que podem influenciar as suas características e a sua integridade/natureza. Esta fase será dividida em quatro etapas: caracterização da ameaça; estabelecimento de cenários de ameaça ou perigo; caracterização das vulnerabilidades; e caracterização das consequências.

Por fim, na fase do cálculo do risco obter-se-á o valor do risco para cada cenário de ameaça ou perigo. De acordo com a formulação clássica do risco (probabilidades X consequências), será necessária uma primeira etapa de cálculo das probabilidades, a qual, por sua vez, implica o cálculo entre ameaças e vulnerabilidades, pelo que se propõe uma sub-etapa para a aferição do valor da ameaça e outra sub-etapa para aferir o valor das vulnerabilidades. Após estas sub-etapa, deverá ser aferido o valor das consequências, permitindo materializar a fórmula do risco, e obter o grau de risco.

Finalmente, propomos um algoritmo que permite integrar o valor do cálculo do risco para cada cenário de ameaça e por forma a obter um grau de risco global associado ao evento.

A seguinte figura ilustra e esquematiza a metodologia proposta.

Figura 5 - Modelo avaliação do risco



1.1. DA IDENTIFICAÇÃO DO RISCO

A identificação do risco corresponde ao levantamento das circunstâncias que são suscetíveis que gerar risco, ou seja, a identificação das fontes do risco. Todavia, para identificarmos de onde provém o risco, é necessário, inicialmente, identificar o objeto sobre o qual impede o risco e relativamente ao qual se apurarão as consequências. O levantamento das vulnerabilidades deverá ser também efetuado

nesta fase, considerando que a sua existência resultará na maior ou menos capacidade de as fontes de risco provarem consequências nos ativos críticos.

1.1.1.DOS ATIVOS CRÍTICOS

Os ativos críticos correspondem ao objeto sobre o qual impede o risco, podendo ser algo material, de natureza física, de ordem patrimonial ou relacionado com a integridade física, ou algo de natureza imaterial, como valores pessoais ou simbólicos, ou ainda intangível, como a reputação de uma nação ou instituição.

O processo de levantamento de ativos críticos compreende a identificação do objetivo do grande evento, isto é, aquilo a que se propõe, e bem como os objetivos das atividades a si relacionadas, ou seja, sobre o quê ou quem recai a ameaça ou o perigo, sobre o que ou quem podem ocorrer danos.

Conforme já abordado nesta investigação, e sem prejuízo da integração de outros ativos críticos considerados relevante, propomos que sejam considerados os ativos críticos indicados na tabela 1:

Tabela 1 - proposta de ativos críticos

Ativos Críticos em grandes eventos desportivos	
Vidas humanas	Integridade física dos atletas e dos árbitros
Ordem e tranquilidade pública	Realização evento desportivo sem perturbação
Integridade física dos demais agentes desportivos;	Integridade física dos adeptos/espectadores;
Integridade física dos polícias, demais agentes de segurança e proteção e órgãos de comunicação social	Reputação institucional
Bens patrimoniais	Ativos policiais
O cumprimento das disposições legais em vigor	Conforto/experiência dos adeptos/espetadores

1.1.2.DAS FONTES DO RISCO

A identificação das fontes do risco consiste no exercício de levantamento das potenciais ameaças ou perigos que impedem sobre os ativos críticos. É um exercício exigente, na medida em que, em abstrato, são praticamente infinitas as entidades, acontecimentos ou circunstâncias que possuem potencial para afetar os ativos críticos já identificados. Neste sentido, para este exercício ser útil, deverá circunscrever-se a fontes de ameaça ou de perigo plausíveis, onde o contexto é especialmente relevante.

Sem prejuízo de ser necessário revisitar esta fase de identificação das fontes de risco sempre que se efetua uma avaliação de risco num grande evento desportivo, propomos que os analistas incorporem, por sistema, as seguintes fontes de risco: multidão; desastres naturais; incêndios; saúde pública; adeptos/espectadores; protestos; terrorismo; criminalidade; e imagem institucional.

A tabela 2 apresenta a síntese das fontes de perigo e dos ativos críticos aos quais podem provocar danos:

Tabela 2 - Fontes de risco e ativos críticos

Fontes de risco / ativos críticos	Vidas humanas	Integridade física dos atletas e dos árbitros	Ordem e tranquilidade pública	Realização dos eventos sem perturbação	Integridade física dos demais agentes desportivos	Reputação institucional	Bens patrimoniais	Ativos policiais	Cumprimento da lei	Conforto dos adeptos
Multidão (densidade perigosa)	X		X	X		X				X
Desastres naturais	X	X	X	X	X		X			X
Incêndios	X	X	X	X	X		X			X
Saúde pública		X	X		X	X			X	
Adeptos de risco	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Protestos			X	X		X			X	
Terrorismo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Criminalidade						X	X		X	
Imagem institucional						X				

1.1.3. DAS VULNERABILIDADES

O levantamento das vulnerabilidades corresponde ao exercício em que, considerando as ameaças e perigos com potencial para causar danos aos ativos críticos, se verifica qual o grau de exposição que estes últimos possuem. Naturalmente, quando maior for a vulnerabilidade, maior será a exposição do ativo crítico à fonte do risco. Este levantamento ter de ser, necessariamente, efetuado no terreno e com grande conhecimento do teatro de operações e do contexto específico.

Por forma a dar um contributo para a sistematização do processo de avaliação do risco, apresentamos um modelo de identificação das vulnerabilidades de cada ativo crítico, considerando a ameaça. De forma resumida, indicamos algumas vulnerabilidades que importará identificar no âmbito de grandes eventos desportivos: infraestrutura com condições de segregação de adeptos; inserção do

recinto em malha urbana/inexistência de perímetro exterior ou de anel de segurança; acessibilidade/circulação no interior do recinto; existência de outras atividades no recinto; capacidade de escoamento da multidão; eficácia/adequação dos sistemas de vigilância; controlo de acessos; grau de resiliência a incêndios, sismos e outros desastres naturais; rede de transportes adequada ao volume de pessoas; exclusividade de vias de acesso (circulação automóvel diferenciada da circulação a pé); mecanismos de segurança eletrónica e resiliência a ataques informáticos; disponibilidade e adequabilidade dos meios; inobservância dos procedimentos de segurança e falhas na comunicação; falhas na monitorização dos sistemas de segurança e vigilância; experiência e formação do pessoal policial e de segurança; adequabilidade dos planos de continência; o compromisso com o cumprimento das regras de segurança; e a incompetência.

1.2. DA ANÁLISE DO RISCO

Na fase da análise do risco o analista deverá ser efetuar as seis perguntas clássicas: quem? o quê? onde? quando? como? e porquê?, cujas respostas, independente do seu significado, viabilizarão a recolha de dados relativos às ameaças e perigos, vulnerabilidades e consequências. As informações obtidas deverão ser estruturadas e agrupadas de modo a permitir a sua revisitação sempre que forem recolhidos novos dados, notícias ou informações, sem que seja necessário reiniciar todo o processo de avaliação do risco.

Apesar de apresentarmos este processo por etapas, sequenciando-o pela ordem – identificação de ameaças e perigos, criação de cenários, vulnerabilidades e consequências, – a adoção desta metodologia implica que o analista discorra entre as etapas, dado que as mesmas estão interligadas e são interdependentes, pelo que é natural que durante a etapa seguinte, o analista tenha de voltar a etapa anterior para ajustar/completar informação.

1.2.1. DAS AMEAÇAS OU PERIGOS

A análise das ameaças compreende, além da identificação do agente e/ou força motriz em questão, o levantamento das suas intenções, capacidades e ainda na identificação das oportunidades. Consideramos que além destes três vetores de análise, o analista deverá estruturar a sua análise de forma a considerar o histórico de incidentes/comportamento e ainda outras informações específicas.

No contexto dos grandes eventos desportivos, a análise dos agentes de ameaça deverá ser iniciada com a caracterização da sua identidade social, isto é, o conjunto de valores e a visão do mundo que caracteriza o grupo que é representado como ameaça, e que consiste na sua “cultura”. É no decurso desta análise que se poderá identificar as suas intenções, isto é, desejos, expectativas, motivações e valores, para adotar determinado comportamento. O foco da análise não deverá ser apenas o comportamento ilícito, mas também o comportamento legal, mas com impacto para causar reações em outros grupos. No caso dos espetáculos desportivos, os grupos em análise serão os adeptos, com especial foco nos GOA.

A resenha das intenções deverá ser cruzada com as capacidades, considerando questões como o acesso/disponibilidade de armas, o número de membros do grupo, conhecimentos acrescidos que aumentem a hipótese de causar danos aos ativos críticos, ou até conhecimentos específicos relacionados com as vulnerabilidades.

No quadro das capacidades, deverá ser aditada, a cada questão, a forma de ação (ou reação) que é faz parte da identidade do grupo e da sua forma de expressão, se de forma declarada e individual, de em grupo e encoberta, se com recurso a táticas especiais para confundir ou surpreender as autoridades ou os rivais, que objetos, equipamentos são suscetíveis de utilizar, e ainda o acesso a financiamento e infraestruturas que sirvam de zonas de recuo para concentração, organização e preparação das suas ações.

Ao analisar a oportunidade o analista deverá verificar se se verificam circunstâncias que podem ser percecionadas, pelos agentes da ameaça como ocasiões

privilegiadas para executar as suas ações, ou seja, que acontecimento específico, inserido no evento desportivo, poderá representar, para os agentes da ameaça, o melhor momento para materializarem as suas ações? Estas oportunidades poderão ser a noite antes do evento, em que o empenhamento de polícias e agentes de segurança é menor, o momento de deslocação até ao recinto, as zonas de acesso ao recinto, aproveitando a pressão adicional criada sobre os locais de controlo de acesso nos instantes que antecedem o início do evento, o acesso à infraestrutura antes da operação de segurança estar montada, um episódio de confusão que faz desviar a atenção dos agentes de segurança, entre outras circunstâncias.

De igual modo, a aproximação de uma data com valor simbólico, ou um contexto de “assuntos por resolver” ou de protestos à equipa ou à Direção, poderá ser percecionado como uma oportunidade para a ação coletiva, devendo ainda ser considerado o contexto específico, como a importância do espetáculo desportivo, a existência de incidentes rastilho nas vésperas dos jogos, tais como declarações dos dirigentes ou agentes desportivos com apelos mais ou menos velados para a prática de atos de violência ou intimidação.

A análise do histórico é um vetor que permite conjugar aquilo que são as intenções dos agentes da ameaça com o seu comportamento efetivo. Este exercício consiste, essencialmente, na verificação da existência, no passado, de circunstâncias idênticas ou semelhantes, tais como a caracterização do evento (importância e/ou simbolismo), a presença de outros grupos que não os relacionados com o evento, e o efeito anterior das contramedidas tomadas, e numa abordagem extrapolativa, considerar as circunstâncias e efeitos verificados anteriormente, no sentido de os mesmos poderem vir a ocorrer novamente. Acresce referir que não é raro existirem sinais declarados da intenção de cometer crimes ou incivilidades, que não passam disso mesmo, pelo que a conjugação das intenções declaradas ou implícitas com o estudo do histórico do comportamento permitirá maior assertividade à análise.

Consideramos, ainda, que o analista deverá integrar informações específicas que resultam da recolha, tratamento e análise dos dados e notícias relativos ao evento

em específico, considerando o seu contexto atual, ou seja, informações que de algum modo se afastem da caracterização efetuada, mas que possam contribuir para alterar as forças motrizes, podendo resultar de fatores aleatórios, o que poderá significar, ou não, o reforço de a hipótese da ameaça se verificar. Como exemplo deste vetor de análise podemos indicar os confrontos entre GOA nas competições de futebol, em que, muitas vezes, sendo constante a sua intenção e capacidade para confrontos físicos com GOA afetos às equipas rivais, apenas vêm concretizar essas intenções quando conseguem identificar o interlocutor adequado na contraparte, para agendarem os confrontos, algo que tem um carácter aleatório, ou ainda o facto de o líder da claqué se encontrar preso.

No que concerne à análise dos perigos, esta deverá ser efetuada do mesmo modo, mas não integrando a componentes das intenções, devendo a análise da capacidade circunscrever-se à magnitude do evento de perigo, e no que concerne às oportunidades, o momento em que a sua verificação tem maior força destrutiva.

Este processo encontra-se sistematizado na tabela 3.

Tabela 3 - Análise das ameaças

Análise das ameaças
Quem constitui o grupo?
Os traços são comuns entre os indivíduos que o constituem?
Qual o grau de coesão do grupo? Existe alguma tensão ou conflito interno?
Quais os objetivos explícitos e implícitos do grupo?
De que forma o grupo tende a reagir às instruções das autoridades?
Que comportamentos, por parte de outros grupos, incluindo as autoridades, é percecionado como provocatório?
De que forma o grupo poderá reagir à frustração, seja ao nível de serem contrariadas as suas expectativas, seja no que concerne ao resultado do espetáculo desportivo?
Que crimes ou outros ilícitos são aceites e se verificam no seio do grupo?
Que outros comportamentos de risco são aceites e se verificam no seio do grupo?
Quem são os líderes, e de que forma lidam com as autoridades policiais e do clube?
Existe intenção de utilização de armas? Possuem acesso às mesmas?
Qual o número de membros?
Que conhecimentos possuem que permitem explorar as vulnerabilidades?
De forma atuam (isoladamente, em pequenos grupos, ou em grandes grupos)?
Possuem conhecimento especiais que possam aumentar o impacto das suas ações (artes marciais, ex. militares, segurança privada)?
São financiados/apoiados por outras entidades?
Existe algum acontecimento específico que seja percecionado como uma oportunidade ou motivação acrescida?
Existe algum acontecimento recente com potencial para ser percecionado como provocatório ou mobilizador?
O espetáculo desportivo tem valor simbólico ou desportivo acrescido?
Existe histórico de incidentes?
Existem informações específicas credíveis que indiciem a ocorrência de incidentes?

1.2.2. CENÁRIOS AMEAÇA OU PERIGO

No desenvolvimento de cenários de ameaça ou perigo o analista, após efetuar a análise das ameaças e dos perigos, estabelece os cenários em que estas ameaças podem ocorrer. Sendo um exercício essencialmente preditivo, não terá como objetivo prever o futuro, mas sim auxiliar na esquematização das situações em que as fontes do risco podem concretizar danos aos ativos críticos, promovendo a identificação das situações que exigiram, ao nível do tratamento do risco, a tomada de medidas.

Propomos a utilização da metodologia da “tempestade de ideias estruturada” (Heuer & Pearson, 2011), em que o analista deverá envolver outros analistas com conhecimento sobre a matéria e, após apresentar no formato de briefing o resultado da análise das ameaças e dos perigos, recolher as ideias apresentadas sobre cenários de ameaças plausíveis, considerando os ativos críticos a proteger.

Com o objetivo de ilustrar o resultado deste processo, e sem prejuízo de virem a ser identificados outros cenários relevantes, propomos como base para futuros exercícios os cenários plausíveis indicados na tabela 4:

Tabela 4 - Cenários de ameaça e perigo

Proposta de cenários de ameaça e perigo	
Ameaça terrorista;	Incidentes causados pela pressão da multidão
Confrontos entre GOA rivais;	Agressões entre adeptos;
Utilização de pirotecnia;	Confrontos com a polícia
Invasão do recinto;	Interrupção do evento por protestos;
Perturbação dos atletas e outros agentes desportivos;	Mensagens de cariz ofensivo, racista ou xenófobo

1.2.3. DAS VULNERABILIDADES

Durante a etapa da análise das vulnerabilidades o analista irá examinar as vulnerabilidades identificadas previamente e efetuar sua correspondência com os cenários de ameaça. A tabela 5 sistematiza as vulnerabilidades face às ameaças.

Tabela 5 - Quadro de ameaças e vulnerabilidades

Vulnerabilidades / ameaças	Ameaça terrorista	Incidentes causados pela pressão da multidão	Confrontos entre GOA rivais;	Agressões entre adeptos;	Utilização de pirotecnia;	Confrontos com a polícia	Invasão do recinto;	Interrupção do evento por protestos;	Perturbação dos atletas e outros agentes desportivos;	Mensagens de cariz ofensivo, racista ou xenófobo	Total
condições infraestruturais de segregação de adeptos		X	X	X		X					4
inserção do recinto em malha urbana/inexistência de perímetro exterior ou de anel de segurança	X	X	X	X		X		X	X		7
acessibilidade/circulação no interior do recinto		X	X	X	X	X	X	X	X		8
existência de outras atividades no recinto	X		X	X	X	X		X			6
capacidade de escoamento da multidão	X	X				X					3
sistemas de vigilância complementares	X	X	X	X	X		X	X	X	X	9
controlo de acessos	X				X			X	X	X	5
grau de resiliência a incêndios, sismos e outros desastres naturais;	x	X									2
rede de transportes adequada ao volume de pessoas		X	X			X					3
exclusividade de vias de acesso (circulação automóvel diferenciada da circulação apeada)	X			X		X					3
mecanismos de segurança eletrónica e resiliência a ataques informáticos;			X					X		X	3
disponibilidade e adequabilidade dos meios	X	X	X	X	X		X				6
inobservância dos procedimentos de segurança e falhas na comunicação	X	X	X		X	X	X	X	X	X	9
falhas na monitorização dos sistemas de segurança	X	X	X		X	X	X	X	X	X	9
experiência e formação do pessoal policial e de segurança	X		X		X	X	X	X	X	X	8
adequabilidades dos planos de contingência;		X	X	X	X	X		X	X		7
compromisso com o cumprimento das regras de segurança	X	X					X	X	X	X	6

O preenchimento desta tabela tipo permite a ordenação das vulnerabilidades face à sua exposição perante os diferentes cenários de ameaça e perigo, apresentando-se como um bom ponto de partida para início da análise das vulnerabilidades.

A análise das vulnerabilidades consiste na aferição da resistência ou resiliência do ativo crítico, considerando as medidas já existentes, perante a ameaça previamente identificada. Nesta etapa o analista deverá iniciar a sua análise respondendo à questão se, no caso concreto, a vulnerabilidade identificada representa uma hipótese plausível de ser explorada pela ameaça ou perigo. Se a resposta a esta questão for positiva, o analista deverá continuar a análise colocando as seguintes questões sobre cada vulnerabilidade: está assente numa única fragilidade, ou assenta em várias? A vulnerabilidade é facilmente corrigida com a implementação de medidas simples e acessíveis? É difícil de ser explorada, ou é suscetível de ser ultrapassada por adversário sem capacidades acrescidas? Se as medidas existentes têm se revelado eficazes, ou existe histórico de ser ineficazes? E existe sobreposição com outras medidas (redundância)?

Tabela 6 - Análise das vulnerabilidades

Análise das vulnerabilidades
Questão inicial: A vulnerabilidade identificada representa uma hipótese plausível de ser explorada pela ameaça ou perigo? Se não, cessa a análise. Se sim, deverá continuar através das seguintes perguntas:
A vulnerabilidade está assente numa única fragilidade, ou assenta em várias?
A vulnerabilidade é facilmente corrigida com a implementação de medidas simples e acessíveis?
A vulnerabilidade é difícil de ser explorada, ou é suscetível de ser ultrapassada por adversário sem capacidades acrescidas?
Se as medidas existentes têm se revelado eficazes, ou existe histórico de serem ineficazes?
E existe sobreposição com outras medidas (redundância)?

Os dados que resultam da resposta a estas questões permitirão ao analista hierarquizar o estudo das vulnerabilidades, considerando aquelas que representam mais capacidade de as ameaças ou perigos se concretizarem. Nas circunstâncias em que os analistas, por se encontrarem num plano estratégico, e por isso não possuam conhecimento específico relativo às vulnerabilidades, a sua análise poderá não ser viável. Todavia, o exercício deverá ser efetuado até que deixe de ser possível recolher dados.

1.2.4. DAS CONSEQUÊNCIAS

A análise das consequências consiste na aferição do dano que o cenário de ameaça poderá impactar nos ativos críticos. Na análise das consequências o analista deverá representar que os cenários de ameaça se concretizaram, ou seja, indicar a sua análise nos dados obtidos na resposta à pergunta: que danos ocorreram? Este exercício é essencial para que, de forma estruturada, o analista possa corresponder os cenários de ameaça a cada grau de consequência.

Considerando os ativos críticos já identificados, apresentamos a proposta de seguintes consequências.

A tabela 7 representa a forma de esquematizar este processo.

Tabela 7 - Consequências plausíveis para cada cenário ameaça

Proposta de cenários de ameaça e perigo	
Ameaça terrorista	• Perda de vidas humanas • Perdas financeiras superiores a 1.000.000€ • Quebra grave da reputação com impacto nacional e internacional • Cancelamento do evento
Incidentes causados pela pressão da multidão	• Perda de vidas humanas • Responsabilidade penal com pena de prisão • Quebra grave da reputação com impacto nacional e internacional • Cancelamento do evento
Confrontos entre GOA rivais	• Perturbação grave do evento • Ocorrência de ferimentos graves em várias pessoas • Quebra de reputação com impacto nacional
Agressões entre adeptos	• Ocorrência de ferimentos ligeiros num número elevado de pessoas
Utilização de pirotecnia	• Ocorrência de ferimentos graves em várias pessoas • Quebra de reputação com impacto nacional • Perturbação grave do evento
Confrontos com a polícia	• Cancelamento do evento • Ocorrência de ferimentos graves em várias pessoas • Quebra da reputação com impacto nacional e internacional • Perturbação grave do evento
Invasão do recinto	• Perturbação grave do evento
Interrupção do evento por protestos;	• Perturbação grave do evento
Perturbação dos atletas e outros agentes desportivos;	• Perturbação grave do evento
Mensagens de cariz ofensivo, racista ou xenófobo	• Quebra de reputação com impacto nacional • Perturbação grave do evento

1.3. DO CÁLCULO DO RISCO

A etapa do cálculo do risco serve para dar significado ao risco e permitir uma representação do mesmo de forma clara, possibilitando que os decisores, em vários níveis, compreendam o grau de risco associado ao evento.

Para obter o valor do risco, seguimos a formulação clássica: “risco = probabilidades x consequências”, sendo necessário, em primeiro lugar, calcular as probabilidades e as consequências.

Como modelo de apresentação dos resultados do cálculo do risco, consideramos como adequada uma escala discreta de 5 (cinco) graus (Cox, 2009), em que o primeiro grau representa o menos risco e o quinto grau representa maior risco: muito baixo; baixo; médio; alto; e muito alto, sugerindo a sua apresentação em grau de matriz de risco 5x5.

1.3.1. MATRIZES DE RISCO

As matrizes de risco são instrumentos úteis para passar a informação de forma rápida e promovendo a fácil apreensão dos valores obtidos (Cox, 2009, Heuer & Phearsen, 2011), sendo um modelo adequado para formas mais resumidas de apresentação do resultado final da avaliação de risco, como *briefings* ou sumários executivos, atendendo à sua natureza essencialmente gráfica, sintética e a ainda o impacto visual provocado pela gradação de cores.

Segundo Cox (2009), as matrizes deverão obedecer a três princípios: ser capaz de diferenciar os valores muito altos e muito baixos (ou seja, na matriz, os valores que resultam no cálculo devem ser coerentes); possuir valores intermédios (as células que assinalam o valor maior da escala não podem ser contíguas com as células que assinalam o valor menor); e gradação de cores coerente (uma célula não pode ter uma cor associada ao risco mais elevado se tiver um dos fatores idênticos a uma célula com cor associada a 3 ou mais graus a menos, e o seu inverso).

No que concerne ao código de cores adotamos o código de cores do protocolo de Manchester (Mackway-Jones, et al, 2014), em que o azul representa o primeiro grau - o menor; o verde o segundo grau – o segundo menor; o amarelo o terceiro grau - o grau intermédio; o laranja o quarto grau – o segundo maior; e o vermelho o quinto grau – o maior grau.

Assim, propomos a matriz ilustrada na figura 6.

Figura 6 - Matriz de risco

FATOR A	FATOR B					
	5º grau	5	10	15	20	25
	4º grau	4	8	12	16	20
	3º grau	3	6	9	12	15
	2º grau	2	4	6	8	10
	1º grau	1	2	3	4	5
		1º grau	2º grau	3º grau	4º grau	5º grau

1.3.2. PROBABILIDADES

O fator probabilidades é obtido pelo produto da multiplicação entre a ameaça e a vulnerabilidade: “probabilidade = ameaça (ou perigo) x vulnerabilidade”.

Assim, a questão inicial prende-se com a forma como se poderá calcular a probabilidade, isto é, como apurar o valor de cada um dos cinco graus, pelo que apresentamos um modelo em que a formulação do cálculo das probabilidades que integra os elementos e dados resultantes das análises da ameaça ou perigo e das vulnerabilidades, dividido cada um em cinco (subfactores), os quais permitirão obter um resultado entre um (1) e cinco (5), de acordo com o racional que veremos de seguida.

1.3.2.1. CÁLCULO DA AMEAÇA OU PERIGO

Para o cálculo da ameaça propomos a divisão em cinco subfactores: intenção; capacidade; oportunidade; histórico de situações análogos; e ainda informações específicas.

Figura 7 - Cálculo do cenário de ameaça

**Cenário ameaça = Intenção + Capacidade + Oportunidade + Histórico +
Informações específicas**

Assim, o analista deverá considerar a análise previamente efetuada e, considerando os dados recolhidos sobre cada um destes vetores de análise, responder de forma binária, sim ou não, a cada uma das perguntas presentes na tabela 8:

Tabela 8 - Cálculo dos cenários de ameaça

Cálculo do cenário de ameaça
Existe intenção por parte do agente de ameaça em concretizar este cenário?
É reconhecida capacidade ao agente ameaça ou ao perigo para concretizar este cenário?
Existe alguma circunstância específica que poderá representar uma janela de oportunidade para a concretização da ameaça ou do perigo?
Existe histórico de se ter verificado a ocorrência do cenário de ameaça ou perigo?
Foram recolhidas informações específicas que reforcem a hipótese de vir a ser concretizada o cenário de ameaça?

1.3.2.2. CÁLCULO DAS VULNERABILIDADES

No que concerne ao cálculo das vulnerabilidades, a nossa proposta vai no mesmo sentido, de criação de cinco vetores de análise: fragilidades múltiplas; grau de esforço na sua correção; dificuldade na sua exploração; eficácia das medidas existentes; e redundância.

De acordo com a anterior análise das vulnerabilidades, o analista deverá considerar os dados recolhidos sobre cada um destes vetores de análise, e responder de forma binária, sim ou não, a cada uma das perguntas constantes na tabela 9:

Tabela 9 - Cálculo das vulnerabilidades

Cálculo das vulnerabilidades
A vulnerabilidade está assente em várias fragilidades?
A vulnerabilidade é de difícil correção?
As medidas existentes para reduzir as vulnerabilidades são ineficazes?
A vulnerabilidade é facilmente explorada pelos agentes de ameaça?
Em caso de sucesso na exploração da vulnerabilidade, não existem mais vulnerabilidades que o agente de ameaça necessite de explorar?

1.3.3. DO CÁLCULO DAS PROBABILIDADES

Para obter o cálculo das probabilidades é necessário fazer corresponder um valor numérico às respostas às questões relativas à ameaça e às vulnerabilidades, as quais eminentemente qualitativas (apesar de, para simplificar o processo, a

resposta seja binária). Para esse efeito propomos um algoritmo³ que resulta das seguintes premissas:

- Nenhuma resposta “sim” – valor 1;
- Uma resposta “sim” – valor 2;
- Duas respostas “sim” – valor 3;
- três respostas “sim” – valor 4;
- quatro ou cinco respostas “sim” – valor 5;

Assim, o resultado variará entre o valor máximo de cinco (5) e o valor mínimo de um (1).

Através da aplicação deste algoritmo a este processo o valor para a ameaça e para as vulnerabilidades, os dois podem ser combinados, conforme seguinte figura:

AMEAÇA	VULNERABILIDADE					
	5	5	10	15	20	25
	4	4	8	12	16	20
	3	3	6	9	12	15
	2	2	4	6	8	10
	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5

O resultado do produto entre as ameaças e as vulnerabilidades variará entre 1 e 25. Com o objetivo de atribuir um valor com a mesma ordem de grandeza que o valor

³ A fórmula deste algoritmo no Excel será:

=SE(CONT.SE(A1:A5;"sim")=0;1;SE(CONT.SE(A1:A5;"sim")=1;2;SE(CONT.SE(A1:A5;"sim")=2;3;SE(CONT.SE(A1:A5;"sim")=3;4;5))))

obtido para as consequências, que se abordará na próxima etapa, propomos a conversão destes valores em graus de natureza qualitativa, também numa escala discreta de cinco (5) graus, em que o primeiro grau representa menor probabilidade e o quinto grau representa a maior probabilidade: muito improvável; improvável; pouco provável; provável; e muito provável.

Atendendo aos valores passíveis de serem obtidos, o primeiro grau – muito improvável – compreenderá o resultado que for 1 (azul); o segundo grau – improvável, compreenderá os resultados 2 e 3 (verde); o terceiro grau – pouco provável – compreenderá os resultados que se situarem entre 4 e 9 (amarelo); o quarto grau – provável – compreenderá os resultados situados entre 10 e 15 (laranja); e o quinto e último grau – muito provável – compreenderá os resultados que se situarem entre 16 e 25 (vermelho).

1.3.4. DO CÁLCULO DAS CONSEQUÊNCIAS

Considerando a necessidade de as consequências serem calculadas para permitir o cálculo do risco, importa dar significado numérico aos diferentes graus de consequências, conforme já identificadas em sede de análise do risco. Assim, para o seu cálculo, importa atribuir valor aos efeitos resultantes da materialização da ameaça.

Seguindo mesmo critério adotado anteriormente, propomos que igualmente adoção de uma escala discreta de cinco (5) graus, em que o primeiro grau representa consequências menos gravosas e o quinto grau representa consequências mais gravosas: irrelevantes; reduzidas; moderadas; elevadas; e críticas.

Baseando-nos da proposta por Frosdick (2010) e Torres (2015), propomos uma escala de avaliação das consequências que combina a quantificação de valores monetários (quantitativos) com valores intangíveis (qualitativos), tais como

sofrimento, perturbação do evento, integridade física, reputação e vidas humanas, a qual é ilustrada pela tabela 10.

Tabela 10 - Escala de consequências

(adaptado Frosdick, 2010)

GRAU	EFEITOS NEGATIVOS
Irrelevante - 1	▪ Sofrimento reduzido para um número muito reduzido de pessoas ▪ Pequena perturbação do evento ▪ Pequena quebra de reputação, circunscrita ao evento/local ▪ Perdas financeiras até 1.000€
Reduzido - 2	▪ Sofrimento reduzido para várias pessoas ▪ Ocorrência de ferimentos ligeiros num pequeno número de pessoas ▪ Perdas financeiras entre 1.001€ e 5.000€ ▪ Perturbação do evento ▪ Quebra de reputação, circunscrita ao evento/local
Moderado – 3	▪ Sofrimento em várias pessoas ▪ Ocorrência de ferimentos ligeiros num número elevado de pessoas ▪ Ocorrência de ferimentos graves em pelo menos uma pessoa ▪ Perdas financeira entre 5.001€ 20.400€ ▪ Perturbação grave do evento ▪ Quebra de reputação com impacto nacional
Elevado - 4	▪ Ocorrência de ferimentos graves em várias pessoas ▪ Perigo de morte para pelo menos uma pessoa ▪ Cancelamento do evento ▪ Perdas financeira entre 20.401€ 1.000.000€ ▪ Responsabilidade penal com pagamento de multa ▪ Quebra grave da reputação com impacto nacional e internacional
Crítico - 5	▪ Perigo para a vida de várias pessoas ▪ Perda de vidas humanas ▪ Responsabilidade penal com pena de prisão ▪ Perdas financeiras superiores a 1.000.000€

Assim, propomos a atribuição dos valores um (1) a cinco (5), correspondente o grau irrelevante ao valor mais baixo e o grau crítico ao valor mais elevado.

1.3.5. ALGORITMO DE CÁLCULO DO RISCO FINAL

Previamente à obtenção de um valor do risco global, será necessário calcular o risco para cada cenário de ameaça ou perigo. Esta operação é indispensável para a tomada de decisão e adoção de contramedidas, visto que cada cenário poderá explorar vulnerabilidades distintas, e ser alvo de medidas de tratamento do risco diferentes, pois obviamente um cenário de ataque terrorista não deverá motivar a implementação das mesmas contramedidas que um cenário de desordem entre adeptos.

Assim, considerando os diferentes graus de probabilidade e consequência apurados, propomos a atribuição do valor numérico um (1) para o primeiro grau (muito baixo) e de cinco (5) para o mais elevado (muito alto), ficando os restantes números da escala discreta atribuídos aos restantes graus (baixo - 2; médio - 3; alto - 4).

A tabela 11 ilustra o processo de calcular o risco de cada cenário, considerando os valores de probabilidade e consequências.

Tabela 11 - Cálculo do risco dos cenários de ameaça

Cenário	Probabilidade	Consequências	Risco
A - Ameaça terrorista	Muito improvável	Críticas	Médio
B - Incidentes causados pela pressão da multidão	Improvável	Críticas	Alto
C - Confrontos entre GOA rivais	Provável	Elevadas	Muito alto
D - Agressões entre adeptos	Pouco provável	Moderadas	Médio
E - Utilização de pirotecnia	Muito provável	Moderadas	Alto
F - Confrontos com a polícia	Pouco provável	Elevadas	Alto
G - Invasão do recinto	Improvável	Moderadas	Médio
H - Interrupção do evento por protestos	Improvável	Moderadas	Médio
I - Perturbação dos atletas e outros agentes desportivos;	Improvável	Moderadas	Médio
J - Mensagens de cariz ofensivo, racista ou xenófobo	Improvável	Moderadas	Médio

A figura 8 apresenta um modelo de representação do risco associado a cada cenário de ameaça ou perigo

Figura 8 - Matriz de representação do risco associado a cada cenário

PROBABILIDADE	CONSEQUÊNCIAS				
	Irrelevantes	Reduzidas	Moderadas	Elevadas	Críticas
Muito provável			E		
Provável				C	
Pouco provável			D	F	
Improvável			G; H; I; J	B	
Muito improvável					A

A forma de obter o grau do risco final não deverá resultar do somatório ou do produto do risco, pois numa circunstância de o grau de risco para um único cenário ser alto, ou muito alto, a aplicação de uma fórmula teria como resultado um nível de risco ser mais reduzido. Ora tal resultado não se coaduna com o realismo e pragmatismo que se impõe a este exercício, pois perante o grau de risco alto ou muito alto para

um ataque terrorista, certamente que o que fará sentido é classificar o risco global como alto. Assim, propomos a aplicação do algoritmo⁴ em que:

- 1º. A verificação de um ou mais cenários de risco muito alto resultará num risco global muito alto;
- 2º. A verificação de dois ou mais cenários de risco alto resultará num risco global muito alto;
- 3º. A verificação de um cenário de risco alto resultará num risco global alto;
- 4º. A verificação de três ou mais cenários de risco médio resultará num risco global alto;
- 5º. A verificação de dois cenários de risco médio, resultará num risco global médio;
- 6º. A verificação de todos os cenários como de risco muito baixo, resultará num risco global muito baixo;
- 7º. Os restantes casos/combinções resultarão num risco global baixo.

Considerando o caso da tabela 11 e figura 8, o risco global seria muito alto, considerando ter-se verificado a condição prevista em 1º.

⁴ Para o Excel, o algoritmo será:

```
"=SE(CONTAR.SE(INDIRETO(F1&":"&F2);"muito_alto")>=1;"muito_alto";  
SE(CONTAR.SE(INDIRETO(F1&":"&F2);"alto")>=2;"muito_alto";SE(CONTAR.SE(INDIRETO(F1&":"  
"&F2);"alto")=1;"alto";SE(CONTAR.SE(INDIRETO(F1&":"&F2);"medio")>=3;"alto";SE(CONTAR.SE(I  
NDIRETO(F1&":"&F2);"medio")=2;"medio";SE(CONTAR.SE(INDIRETO(F1&":"&F2);"muito_baixo")  
=CONT.VALORES(INDIRETO(F1&":"&F2);"muito_baixo";"baixo")))))")"
```

2. PROJEÇÃO DE CENÁRIOS

A avaliação do risco é um processo que pretende contribuir para a tomada de decisão, apresentado o risco de forma o mais clara possível para o decisor e para todos aqueles que, de alguma forma, irão operacionalizar as contramedidas adotadas em sede de tratamento do risco.

Porém, apesar das já mencionadas vantagens na apresentação das matrizes do risco, consideramos que a projeção de cenários tem um potencial, ainda maior, para gerar, no cliente⁵, uma compreensão abrangente do risco,

Neste exercício, dado que exige maior investimento de tempo, o analista irá, em primeiro lugar, identificar a disponibilidade de tempo, quer da sua parte, quer do consumidor da informação, avaliando o equilíbrio ideal entre o tempo disponível, a oportunidade e a informação suscetível de ser integrada, designadamente o volume e profundidade dos elementos ou dados obtidos em sede de análise do risco (considerando as ameaças, vulnerabilidades e consequências). Em segundo lugar, irá desenvolver os cenários em forma de narrativa, onde de forma descreverá em que consiste o cenário, bem como que comportamento por parte das forças motrizes poderão provocar alterações ao curso dos acontecimentos, bem como os resultados espectáveis, porquanto deverá assentar numa narrativa consistente, pertinente e memorável.

Finalmente, deverá identificar os fundamentos para o valor do grau de risco apurado, mencionado as premissas mais fortes que levaram ao cálculo da probabilidade e das consequências. Caso seja intenção do cliente, a projeção de

⁵ De acordo com Clark (2013) existe uma diferença entre clientes e consumidor, dado que os primeiros são as pessoas a quem o material se destina a influenciar, e o segundo qualquer pessoa que tenha acesso ao produto e o leia.

cenários poderá, ainda, conter recomendações ao nível das contramedidas a adotar.

A projeção dos cenários será o exercício conclusivo da avaliação do risco.

Conclusões

As organizações modernas devem ser regidas por processos estruturados, assentes na ciência e no conhecimento. Esta afirmação é reforçada quando as organizações em causa são de natureza policial, ou seja, quando possuem o monopólio do uso coercivo da força.

A atividade policial deve ser desenvolvida através do conhecimento, pelo que todas as decisões que são tomadas no âmbito da gestão das organizações policiais e, sobretudo, no exercício da autoridade e do poder, devem ter como pressuposto o conhecimento e, naturalmente, a informação. Na presente investigação propusemos a consolidar informação e a criar conhecimento metodológico diretamente aplicado à atividade policial, em Portugal.

Em Portugal é, ainda, impensável a realização de grandes eventos de natureza desportiva sem a presença policial. Apesar de existir uma lacuna na lei, sem expressão social, em que em abstrato é possível uma final de um mundial de futebol se realizar sem policiamento, porquanto a sua requisição não é obrigatória, tal cenário é implausível, ou materialmente impossível, atendendo ao evidente reconhecimento que tal implicaria a inexistência de condições de segurança.

Todavia, a existência de condições de segurança não depende apenas da presença policial, o destacamento de efetivos policiais deverá ser adequado aos riscos inerentes ao evento. A presença policial é ainda uma contramedida que, por si só, tem reduzida eficácia, assumindo, em alguns casos, um papel meramente simbólico ou até de dissuasão, devendo ser considerada como mais uma medida a adicionar a outras, relacionadas com questões de diversa ordem, quer operacional, quer infraestrutural, quer estrutural.

Sendo um termo usado frequentemente, e com significados distintos consoante as áreas do conhecimento, o risco é uma constante nas sociedades modernas, e aplica-se à atividade policial, em geral, e nos grandes eventos desportivos, em especial. A gestão de eventos, com inúmeros intervenientes e grande multidões,

implica uma preparação de segurança adequada e um esforço acrescido na identificação das forças motrizes existentes e na previsão do curso dos acontecimentos, designadamente na adoção de um cardápio de medidas que possam contrariar as forças com potencial para causar danos. A tomada de medidas implica um investimento, e considerando que os recursos são escassos por definição, as práticas inerentes à boa gestão das organizações impõem que a afetação de recursos deva ser criteriosa e racional.

A atividade de Inteligência policial está profundamente relacionada com a gestão do risco, motivo pelo qual a avaliação, e análise do risco, estão inseridas no âmbito das competências do Departamento de Informações Policiais da PSP (Portaria nº 383/2008, de 29 de maio). Por esse motivo, decidimos relacionar a gestão dos riscos com a inteligência policial. E o papel da inteligência é cada vez mais relevante para as polícias, dado que cada vez mais se verifica a necessidade a ação policial assentar na prevenção, a qual, para se concretizar, implica que os decisores possam ter meios para prever os acontecimentos, o que apenas é viável com capacidade analítica e de difusão da informação. Todavia, mesmo o enorme investimento na Inteligência Policial, quer através de meios humanos, quer em novas tecnologias de recolha e tratamento de informação, nunca permitirá que se conheçam todas as ameaças no presente e no futuro, persistindo sempre o fator de incerteza. A avaliação do risco permite reduzir a incerteza e, desse modo, auxiliar o decisor policial, dando-lhe critérios para decidir de determinada forma, a mais adequada perante a informação conhecida, incompleta por definição.

Apesar de termos verificado a existência de produção científica diretamente relacionada com a atividade policial, e com a gestão do risco, não identificámos nenhum modelo que pudesse responder à pergunta de partida da investigação: “Como deve ser efetuada a avaliação do risco num evento desportivo?”. Na procura pela resposta a esta pergunta, descartámos a hipótese de desenvolver um algoritmo que permitisse efetuar a avaliação do risco. De facto, a preparação dos grandes eventos desportivos, onde se enquadra a componente segurança, é exigente

relativamente à inteligência policial. E o prisma de abordagem da inteligência policial é, além da sua obtenção, a análise das informações e dos dados disponíveis. O processo de análise consiste na observação de factos sociais, e por isso mesmo, impossíveis de reduzir a modelos algorítmicos. Todavia, recolhemos conhecimento que nos permitiu apresentar um modelo de avaliação do risco, respondendo, dessa forma, à pergunta de partida, através do capítulo II do corpo do trabalho.

Na estruturação e sistematização das etapas, bem como no estado da arte, enquadrámos o conceito teórico de avaliação do risco com prática policial e de grande evento desportivo.

Assim, respondemos às perguntas operacionais “o que é a avaliação do risco” e “o que é um grande evento desportivo?”. Relativamente à segunda questão, apresentámos como definição **o evento que engloba uma ou mais competições desportivas e que possui significado histórico, social, político ou económico, possuindo elevada cobertura mediática e participação de grande número de pessoas considerando o contexto local e social**. Relativamente à primeira questão, consideramos a avaliação do risco como o processo dividido em três etapas, identificação do risco, análise do risco, e cálculo do risco. A identificação do risco compreende o levantamento dos ativos crítico, das fontes do risco (ameaças e perigos), e das vulnerabilidades, e das consequências. A análise do risco compreende o exercício em que se recolhem dados e informações, num processo orientado pelas mesmas regras da investigação policial, onde se efetua o estudo dos vetores identificados na fase da identificação do risco, caracterizando as forças motrizes a ter em considerando, incluindo a relação entre as mesmas, prevendo-se os cenários plausíveis de impactar e causar danos aos ativos críticos. Na fase do cálculo do risco dá-se significado quantitativo à análise qualitativa efetuada na fase da análise, apresentando um grau de risco que indique a natureza das contramedidas a serem adotadas na fase do tratamento do risco, com vista à mitigação das ameaças ou reforço das medidas de diminuição das vulnerabilidades. Após o cálculo do risco para cada cenário de ameaça ou perigo, deverá partir-se

para o cálculo do risco global, em que o mesmo poderá indicar a adoção de medidas extraordinárias, muitas vezes da competência do decisor estratégico, como a alocação de recursos externos, a criação de estrutura de comando dedicada ao evento, a abertura de salas de crise, a aplicação de medidas especiais de polícia, entre outras.

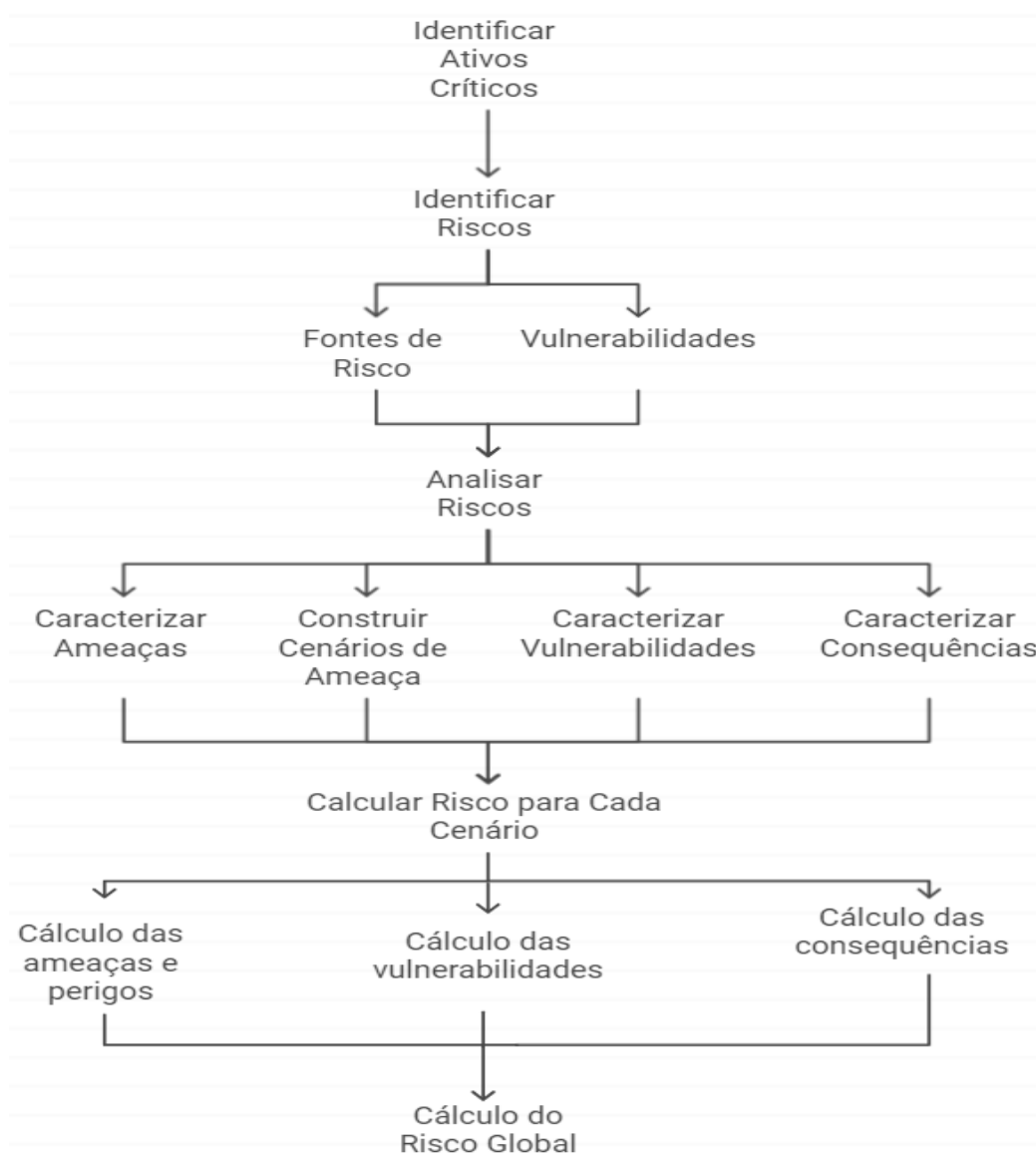
Finalmente, a resposta à pergunta operacional “que metodologia e critérios deverão ser incorporados na avaliação do risco?”, apresentamos uma proposta de concretização do processo de avaliação do risco, explicitando o procedimento a adotar fase a fase, etapa a etapa, com vista a construir uma doutrina policial de avaliação do risco, propondo instrumentos de análise como tabelas e matrizes de risco, bem como simples funções algorítmicas que traduzam em indicadores quantitativos os resultados qualitativos em sede de análise, designadamente através dos seguintes processos:

- 1º. Identificar os ativos críticos, ou seja, os bens, valores ou símbolos a proteger;
- 2º. Identificar o risco, através do:
 - a. Levantamento das fontes do risco (ameaças e perigos);
 - b. Levantamento das vulnerabilidades
- 3º. Analisar o risco:
 - a. Caracterizando as ameaças e os perigos;
 - b. Construindo cenários de ameaça e perigo;
 - c. Caracterizando as vulnerabilidades
 - d. Caracterizando as consequências da concretização dos cenários de ameaça ou perigo para os ativos críticos;
- 4º. Calcular o risco de cada cenário de ameaça:
 - a. Calculando a probabilidade de cada cenário de ameaça
 - i. Através da conversão em valor numérico da caracterização da ameaça ou perigo;
 - ii. Através da conversão em valor numérico da caracterização das vulnerabilidades;

- b. Calculando as consequências, através da conversão em valor numérico da caracterização das consequências para cada cenário de ameaça ou perigo;
- 5º. Calcular o risco global, em função do risco de cada cenário de ameaça ou perigo.

A figura 9 sistematiza o modelo proposto.

Figura 9 - Esquema da metodologia de avaliação do risco



Como limitação da investigação, destaca-se o facto de a metodologia não ter sido aplicada a casos reais, ou seja, o modelo proposto carece de confirmação empírica da sua funcionalidade, algo que consideramos poder ser desenvolvido em investigações complementares à presente. Assim, sugere-se que possa ser dado seguimento à presente investigação, através de um estudo relativo à sua aplicabilidade e fiabilidade, nomeadamente com a aplicação da metodologia por analistas policiais em sede de planeamento de grandes eventos desportivos, e a posterior confirmação, por parte dos responsáveis pelo planeamento e pelos decisores policiais, do efetivo contributo e mais-valia que este modelo possa vir a representar.

Porém, sem prejuízo das limitações identificados, consideramos que a presente investigação permitiu um contributo consistente e efetivo, com sustentação científica, onde se procedeu a uma clarificação conceptual relativa à abordagem securitária/policial ao risco, clarificando o papel de diferentes atores no processo de avaliação do risco, e com uma proposta concreta de um modelo de avaliação, análise, cenarização e cálculo do risco, que poderá ser aplicado ainda antes da fase de planeamento de um grande evento desportivo.

Referências

- Afonso, J.J.R. (2015). *A Privatização de Funções de Segurança Pública Interna: Funções Inalienáveis do Estado de Direito Democrático e Novo Paradigma de Descentralização do Exercício de Poderes de Polícia* [Tese de doutoramento, Universidade Autónoma de Lisboa] <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/2617>
- Afonso, J.J.R. (2020). *A segurança em espetáculos de futebol (Violência no Desporto-Rei: Da Rivalidade ao ódio*. Lisbon International Press.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*, Edições 70
- Beck, U. (1986). *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade* (2-ª ed. 2011). Editora 34
- Brashear, J., Jones, J.W. (2010). Risk Analysis and Management for Critical Asset Protection (RAMCAP Plus)
https://www.researchgate.net/publication/230090388_Risk_Analysis_and_Management_for_Critical_Asset_Protection_RAMCAP_Plus
- Brannan, D., Strindberg, A. (2023). The Social Identity Analytical Method: Facilitating Social Science-based Practitioner Analysis of Violent Substate Conflict. *Studies in Conflict & Terrorism*, DOI: 10.1080/1057610X.2023.2256538
- Caiado, R.A.R. (2013). *O sentimento de insegurança e a sua interação com a criminalidade* [Dissertação de mestrado, Universidade Autónoma de Lisboa]
<https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/282/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Ricardo%20Caiado%2028JUN13.pdf>
- Casey, L. (2021). *The Baroness Casey Review. An independent Review of events surrounding the UEFA Euro 2020 Final 'Euro Sunday' at Wembley*
- Castro, M.L.S.V. (2018). *Diagnóstico de comportamentos de risco: O metropolitano de Lisboa* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna]

- Carreto, F.A.A. (2011). *Obstáculos à prevenção da violência associada ao futebol por parte das forças de segurança – o caso da Polícia de Segurança Pública* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna].
- Carvalho, J.R.D.S. (2016) *A geração de cenários no planeamento de operações policiais – uma reflexão metodológica* [Relatório final – 2º curso de comando e direção policial, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa].
- Cavaleiro, R. (2016). *Modelo integrado de segurança em espetáculos desportivos*, [Relatório final – 2º curso de comando e direção policial, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa].
- Clark, R.M. (2013). *Intelligence analysis: a target-centric approach* (4ª ed.). SAGE Publications Ltd.
- Clemente, P. (2010). Polícia e Segurança – Breves notas. *Política Internacional e Segurança*, Nº 4, páginas 139 a 169.
- Conceição, R. (2014). *Claques de Futebol em Portugal: os discursos nas redes sociais* [Dissertação de Mestrado em Ciência Policiais, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.]
- Constituição da República Portuguesa - Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.
- Costa, T.D.O.P. (2018). *Comportamentos de risco associados ao futebol – um estudo exploratório* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna]
- Council Resolution concerning good practice guidance in respect of police liaison with Supporter Liaison Officers (SLOs) appointed by football clubs and national federations to help prevent and reduce the scale of violence, disturbances and other prohibited behaviour in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved – ST 13371/22
- Cox, L.A. Jr. (2009). *Risk Analysis of Complex and Uncertain Systems*. Springer

Coyne, J.W. (2014). *Strategic Intelligence in law Enforcement: Anticipating Transnational Organized Crime* [Tese de doutoramento, Queensland University of Technology]

Crowd Management Challenges for Major International Sporting Events Training Course (1st ed). (2019). The National Center for Spectator Sports Safety and Security (NCS4)

Decreto-lei n.º 468/99, de 13 de novembro – Aprova o código dos valores mobiliários.

Decreto-lei n.º 216/2012, de 9 de outubro – Define o regime de Policiamento de espetáculos desportivos realizados em recinto desportivo e de satisfação dos encargos com o Policiamento de espetáculos desportivos em geral.

Decreto-lei n.º 23/2014, de 14 de fevereiro - Aprova o regime de funcionamento dos espetáculos de natureza artística e de instalação e fiscalização dos recintos fixos destinados à sua realização bem como o regime de classificação de espetáculos de natureza artística e de divertimentos públicos, conformando-o com a disciplina do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpõe a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno

Deliberação do Conselho de Ministros nº 23/2006, de 18 de maio – Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança

Di Nicola, A. & McCallister, A. (2007). *Existing Experiences of Risk Assessment. European Journal on Criminal Policy & Research*, 12:179-187.

Diretiva Estratégia 39/2019 – Liga das Nações 2019

Diretiva Estratégia 32/2020 – Fase final Liga dos Campeões 2020

Diretiva Estratégia 44/2024 – Época Desportiva 2024/2025

- Felgueiras, S.R.C.C. (2015). Ação policial face à ação coletiva: Teoria para uma estratégia de policiamento de multidões. *Lição Inaugural da Abertura Solene do Ano Letivo 2015/2016*. ISCPSI
- Fernandes, L.F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. ISCPSI
- Fernandes, L.F. (2020). Inteligência Artificial. *Polícia Portuguesa, V série, nº 2, julho - setembro*
- Fernandes, L. & Rêgo, X. (2011). Por onde anda o sentimento de insegurança? Problematizações sociais e científicas do medo à cidade. *Etnográfica, Vol. 15(1)*, Páginas 167-181. <https://doi.org/10.4000/etnografica.869>
- Förstl H, Haass C, Hemmer B, Meyer B, Halle M. Boxing: acute complications and late sequelae, from concussion to dementia. *Dtsch Arztebl Int 2010; 107(47)*: Páginas 835– 839. DOI: 10.3238/arztebl.2010.0835
- Fruin, J. J. (1971). Pedestrian planning and design. Metropolitan Association of Urban Designers and Environmental Planners.
- https://pt.scribd.com/document/371131651/PedestrianPlanningAndDesign-JJFruin-1971?doc_id=371131651&download=true&order=648765172
- Frosdick, S, (2010). Superleague formula 2008: a case study in managing safety and security risks in soccer-themed motor racing. *International journal of police science & management*. Vol. 12, nº 3, 357-372
- Giddens, A. (2001). *Sociologia*, 6ª Ed. Fundação Calouste Gulbenkian
- Gonçalves, A.R. (2014). *A tomada de decisão policial nos grandes eventos desportivos* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna].
- Gorringe, H, Stott, Cl., Rosie, M. (2012). Dialogue Police, Decision Making, and the Management of Public Order During Protest Crowd Events. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 9, páginas 111-125.

- Goulão, J.M.P. (2016). *Avaliação do Risco: Métodos quantitativos aplicados a eventos de ordem pública* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna].
- Hall, S.A., McGee, J.A., Cooper, W.E. (2023). *Security and Risk Assessment for Facility and Event Managers*. Human Kinetics
- Hart, S.D., Logan, C (2011). Formulation of violence risk using evidence-based assessments: the structured professional judgment approach. In P. Sturney & M. McMurrin (Eds.), *Forensic Case Formulation* (pp. 83-106). John Wiley & Sons, Ltd.
- Hausken, K., Bier, V.M. & Zhuang, J. (2008). Defending Against Terrorism, Natural Disaster, and All hazards.
https://www.researchgate.net/publication/226312753_Defending_Against_Terrorism_Natural_Disaster_and_All_Hazards?enrichId=rgreq-9b29ac326aa8e4dff1ede0b843c15c54-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzlyNjMxMjc1MztBUzoyNzExODQ4NTE4OTQyNzdAMTQ0MTY2NjkxNTcxNQ%3D%3D&el=1_x_2&esc=publicationCoverPdf
- Havelund, J., Joern, L., Rasmussen, K. (2015). *A qualitative examination of police officers' perception of football supporters*. Police Practice and Research Vol. 16, nº 1, 65-78
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15614263.2013.865184>
- Heuer, R.J., Pherson, R.H (2011). *Structured analytic technique for intelligence analysis*. CQ Press
- Hogget, J., Stott, C. (2009) *The role of crowd theory in determining the use of force in public order policing*. Policing and Society Vol. 20, nº, junho 2010, 233-236
- Hope, M, Matthew, R. & Stott, C. (2023) *Police discretion and the role of the 'spotter' within football crowd policing: risk assessment, engagement, legitimacy and de-escalation*. Policing and Society, 33:5, 485-500, Routledge
<https://doi.org/10.1080/10439463.2023.2173193>

- Hopkins, M. (2014) *Ten seasons of the football banning order: police officer narratives on the operation of banning orders and the impact on the behaviour of “risk supporters”*. Policing and Society, vol. 24, nº 3, 285-301, Routledge
<http://dx.doi.org/10.1080/10439463.2013.784293>
- Hopkin, P. (2018). *Fundamentals of Risk Management: Understanding, evaluating and implementing effective risk management* (5.^a ed.). Kogan Page Limited
- International Standard Organization. (2018). *Risk Management – Guidelines. ISO 31000:2018(E)*.
- International Standard Organization. (2009). *Risk Management – Principles and Guidelines. ISO/FDIS 31000:2009(E)*.
- International Standard Organization. (2009). *Risk Management – Risk assessment techniques. IEC/FDIS 31010:2009(E)*.
- Janssen, S., Sharpanskykh, A., (2017 - junho). *An Agent-Based Modelling for Security Risk Assessment*. Conference paper in Lecture Notes in Computer Science
- Janssen, S., Sharpanskykh, A., Curran, R. (2019). AbSRiM: An Agent-Based Security Risk Management Approach for Airport Operations. *Risk Analysis, Vol 39, nº 7*
- Karjalainen, J. (2023, 23 outubro). *S4 Congress – Rumo a eventos desportivos mais seguros e acolhedores – Painel grandes eventos desportivos – desafios e lições*. Youtube
<https://www.youtube.com/watch?v=pwCtG06EAkY>
- Lægreid, P., Rykkja, L.H. (Ed.). (2019). *Societal Security and Crisis Management. Governance Capacity and Legitimacy*. Palgrave Macmillan
- Madensen, T.D., Ecl, J. E (2008). *Spectator Violence in Stadiums*. Problem-Oriented Guides for Police. Problem specific guides series nº 54. Community oriented policing services. US Department of Justice

Mackwat-Jones, K., Marsden, J., Windle, J. (2014). *Emergency triage - Manchester triage group (3ª Ed)*. Wiley Balkwell

Modelo de Planeamento de Segurança do Observatório Permanente Internacional para as Medidas de Segurança durante os grandes Eventos (tradução em português editada pelo ISCPSI) (2007). Instituto de Investigação Inter-regional de Crime e Justiça das Nações Unidas – UNICRI

Mariovet, S. (2009). Subculturas de adeptos de futebol e hostilidades violentas – O caso português no contexto europeu. Configurações, <http://configuracoes.revues.org/502>.

Martins, S.A.F., (2015). *Decisão policial em grandes eventos desportivos: um estudo naturalista desportivo* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna].

Moura, P.N.R.M.C. (2009). *A Análise do Risco no Planeamento Operacional* [3º Curso de Direção e Estratégia Policial – Trabalho final inédito, Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna]. Repositório.

Pais, L.G, Felgueiras, S., Rodrigues, A., Varela, T. (2015). Protesto político e atividade policial: a perceção dos media. *Análise Social*, 216, L(3º), 2015, 494-517. ISC-UL.

Pinheiro, A. S. (2017). *Um estudo sobre a decisão policial no contexto dos grandes eventos desportivos* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna].

Portaria nº 383/2008, de 29 de maio - estrutura nuclear da Direcção nacional da Polícia de Segurança Pública e competências das respectivas unidades orgânicas

Publication Manual of the American Psychological Association (6th ed). (2009). American Psychological (APA)

Quivy, R., & Van Campenhoudt, L. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais* (4ª ed.). Gradiva.

Recomendação do Conselho de 6 de dezembro de 2001 sobre a criação de uma escala comum de avaliação da ameaça para as personalidades oficiais em visita à União Europeia (2001/C 356/01)

Recommendation Rec (2021) 1 of the Committee on Safety and Security at Sports Events (adopted at the 1st meeting of the Committee on April 15, 2021)

Reicher, S. D. (1996). 'The Battle of Westminster': Developing the social model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict. *European Journal of Social Psychology*, 26, 115-134.

Relatório de análise da violência associada ao desporto – RAVID – Época 2019/2020 –
Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto e Polícia de
Segurança Pública

<https://www.apcvd.gov.pt/wp-content/uploads/2020/12/RELATORIO-DE-ANALISE-DA-VIOLENCIA-associada-ao-DESPORTO-RAViD..pdf>

Relatório de análise da violência associada ao desporto – RAVID – Época 2020/2021 –
Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto e Polícia de
Segurança Pública

<https://www.apcvd.gov.pt/wp-content/uploads/2021/08/RELATORIO-DE-ANALISE-DA-VIOLENCIA-associada-ao-DESPORTO-RAViD.pdf>

Relatório de análise da violência associada ao desporto – RAVID – Época 2021/2022 –
Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto e Polícia de
Segurança Pública

<https://www.apcvd.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/RELATORIO-DE-ANALISE-DA-VIOLENCIA-associada-ao-DESPORTO-RAViD-Epoca-2021-2022.pdf>

Relatório de análise da violência associada ao desporto – RAVID – Época 2022/2023 –
Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto e Polícia de
Segurança Pública

https://www.apcvd.gov.pt/wp-content/uploads/2023/12/RAViD-Epoca-2022-2023_Epoca-2022-23.pdf

Resolução da Assembleia da República n.º 52/2018 - Aprova a Convenção do Conselho da Europa sobre uma Abordagem Integrada da Segurança, da Proteção e dos Serviços por Ocasão dos Jogos de Futebol e Outras Manifestações Desportivas, aberta a assinatura em Saint-Denis, em 3 de julho de 2016. -

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 21 de março – Conceito estratégico de defesa nacional. (2013). Diário da República n.º 67/2013, Série I de 2013-04-05, páginas 1981 – 1995. <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/19-2013-259967>

Resolução do Conselho relativa a um manual atualizado com recomendações para a cooperação policial internacional e medidas de prevenção e controlo da violência e dos distúrbios associados aos jogos de futebol com dimensão internacional em que pelo menos um Estado-Membro se encontre envolvido («Manual de Futebol da UE») (2016/C 444/01).

Rodrigues, I. (2019) *A violência praticada por Grupos Organizados de Adeptos – virtudes e vicissitudes do registo* [Trabalho Individual Final do 3º Curso de Comando e Direção Policial, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna].

Smith, T. (2016). Pyrotechnics in Stadia: Health and Safety issues relating to the use of pyrotechnics in football stadia. CarnDu Ltd

Silva, L. M.R.A. (2015). *Afetação de recursos da polícia de segurança pública nos espetáculos desportivos de risco elevado: uma avaliação económica*. [Trabalho Individual final do 1º Curso de Comando e Direção Policial, Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna].

Still, G.K. (2020, abril 20). *Crowd Safety and Risk Analysis, PhD Chapter 2 – Crowd problems* <https://www.gkstill.com/CV/PhD/Chapter2.html>

- Still, G.K. (2020, abril 20). *Crowd Safety and Risk Analysis, PhD Chapter 3 – Crowd dynamics* <https://www.gkstill.com/CV/PhD/Chapter3.html>
- Stott, C. (2009). *Crowd Psychology & Public Order Policing: An Overview of Scientific Theory and Evidence (Submission the The HMIC Policing of Public Protest Review Ream)*. University of Liverpool
- Stott, C., Havelund, J., Williams, N., (2019). *Policing football crowds in Sweden*. Nordic journal of criminology, Vol. 20, nº1. <https://doi.org/10.1080/14043858.2018.1513679>
- Stott, C., Pearson, G, (2006). *Football Banning Orders, Proportionality, and Public Order Policing*. The Howard Journal of Crime and Justice, Maio. <https://www.researchgate.net/publication/228177321>
- Stott, C., Pearson, G, (2007). *Football “hooliganism, policing and the war on the “English disease”*. Pennant Books. <https://www.researchgate.net/publication/228177321>
- Strindberg, A. (2020). *Social Identity Theory and the Study of Terrorism and Violent Extremism*. Swedish Defense Research Agency. <https://www.foi.se/en/foi/reports/report-summary.html?reportNo=FOI-R--5062--SE>
- Torres, J.E.M. (2015). *Gestão de riscos: no planeamento, execução e auditoria de segurança*. ISCPSI
- Torres, J.M. (2013). *Economia da Segurança: As forças e serviços de segurança portugueses enquanto fonte de soft-power ao nível geopolítico e geoeconómico. Liberdade e Segurança*, 71-89. ISCPSI
- Torres, J. (2018). *Terrorismo do Séc. XXI: Lidar com o Risco ou com a Incerteza?. Segurança e Defesa*, nº 38, 14-31.
- Vicente, P.N. (2023). *Os Algoritmos e Nós*. Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Vilar, C. (2018). *Despacho de acusação do Ministério Público no processo com o NUIPC 257/18.0GCMTJ*

- Waddington, D. P. (2013). From 'iron fists' to 'bunches of fives': a critical reflection on dialogue (or liaison) approaches to policing political protest. *European Police Science and Research Bulletin*, Nº 1, páginas 30 a 43.
- Wahnon, S.S.P. (2013). *Acidente na central nuclear de Fukushima-I: Análise Crítica*. [Dissertação de Mestrado, Instituto Superior Técnico Lisboa].
- Whelan, C., (2014) *Surveillance, Security and Sports Mega Events: Toward a Research Agenda on the Organisation of Security Networks*. *Surveillance & Society* 11(4): páginas 392-404.
- Whelan, C., Molnar, A. (2019) *Policing political mega-events through 'hard' and 'soft' tactics: reflections on local and organisational tensions in public order policing*. *Policing and Society*, Vol. 29, nº 1, páginas 85-99
- <https://doi.org/10.1080/10439463.2017.1282481>
- Zilhão, A. (2006.) *Teorema de Bayes, quantificação da confirmação de uma hipótese pela evidência e atualização de crenças*.
- <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/43992/1/2006%2012%2018%20FESTSCHRIFT%20MSL.pdf>
- https://www.dn.pt/mundo/interior/explosao-em-turim-adeptos-da-juventus-feridos-8533547.html/?fb_comment_id=1552946784737737_1552954518070297