

1. *Ensaio e Estudos*

# INVESTIGAÇÃO CRIMINAL



*Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária*

**Propriedade e edição:** ASFICPJ – Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária - Rua Gomes Freire, nº 174, 1119-007, Lisboa

**Director Executivo:** Mário Coimbra

**Direção Editorial:** Nuno Almeida (Coordenação), Carlos Ademar, João Paulo Ventura, José Leal

**Conselho Consultivo:** Professor Doutor Cândido da Agra, *Professor Catedrático, Director da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Director da Escola de Criminologia* | Professora Doutora Eugénia Cunha, *Professora Catedrática FCTUC, Consultora Nacional para a Antropologia Forense do INML* | Professora Doutora Constança Urbano de Sousa, *Doutorada em direito comunitário, docente universitária e Coordenadora das matérias Justiça e Assuntos Internos (JAI), na Representação Permanente de Portugal junto do Conselho da União Europeia em Bruxelas* | Professor Doutor Rui Abrunhosa Gonçalves, *Doutorado em psicologia, Professor Associado do Departamento de Psicologia da Universidade do Minho* | Dr. Agostinho Soares Torres, *Juiz Desembargador* | Dr. Vítor Magalhães, *Procurador da República no Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCLAP)* | Dr. António Santos Carvalho, *Juiz Conselheiro no Tribunal de Contas* | Dr. Adriano Cunha, *Procurador-Geral Adjunto, Auditor Jurídico junto da Assembleia da República* | Professora Doutora Fátima Pinheiro, *Directora do Departamento de Genética e Biologia do INML, Delegação do Porto* | Professora Doutora Mafalda Faria, *Palinologista, Instituto Superior de Ciências da Saúde Egas Moniz* | Professor Doutor Duarte Nuno Vieira, *Presidente do Conselho Administrativo do INML* | Dr. Carlos Farinha, *Director do Laboratório de Polícia Científica* | Dr. Magalhães e Silva, *Advogado, membro do Conselho Superior da Ordem dos Advogados no triénio 96-98, membro da Comissão Revisora do Código de Processo Penal 98 e autor de artigos e palestras várias sobre Direito Penal e Processo Penal.*

**Revisão:** Carlos Ademar, João Paulo Ventura, José Leal, Nuno Almeida

**Secretariado/publicidade/Assinaturas:** Helena Santos – Telefone: 915799104

e-mail: asficpjdrn@portugalmail.pt

**Design e Paginação:** Atelier João Borges

**Impressão:** Tecniforma

**Tiragem:** 2000 Exemplares

**ISSN:** 1647-9300

**Depósito Legal:** 322803/11

Fevereiro / 2011

**Preço:** Público em geral - 7 € | Entidades com quem a ASFIC/PJ tem parceria\* – 5 € | Associados da ASFIC/PJ - 3,50 €

\* Membros da ASJP, SMMP, SFJ, OA, ASPP/PSP, professores e alunos das universidades e institutos com quem a ASFIC/PJ tem protocolos de colaboração.

- p. 6      [Apresentação](#) – Carlos Garcia, Mário Coimbra
- p. 10     [Segurança, políticas e polícias](#) – Orlando Jorge Mascarenhas
- p. 42     [Direcção do inquérito e relacionamento entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária](#) – João de Almeida
- p. 66     [Técnicas especiais de investigação criminal](#) – António Sintra
- p. 86     [O fenómeno que veio do Leste](#) – João Miguel Ramos Mateus
- p. 108    [Investigação criminal face ao tráfico de seres humanos](#) – Anabela Filipe
- p. 134    [Análise de resíduos de disparos de armas de fogo](#) – João Freire Fonseca
- p. 182    [Análise das marcas de impactos e perfurações de vidro](#) – Vitor Teixeira
- p. 194    [Ficha de assinaturas](#)

# Estatuto Editorial

A revista “Investigação Criminal” visa a divulgação do conhecimento técnico-científico no âmbito das ciências forenses, bem como a promoção do debate sustentado entre perspectivas profissionais relacionadas com a investigação criminal, integrada no sistema de justiça, e as disciplinas que contribuem para a produção de saber relativo à realidade criminal na sociedade portuguesa.

A orientação editorial pauta-se, predominantemente, por princípios de qualidade científica, bem como pela selecção criteriosa de textos de base empírica, com especial relevância técnico-profissional.

A filosofia de edição assenta na conjugação de artigos da autoria de funcionários da Polícia Judiciária com a de outros agentes do sistema judicial e fora dele, designadamente oriundos do meio académico e das profissões que interagem com a investigação criminal.

Os trabalhos propostos para publicação devem ser enviados em formato digital para (Revin-crim@hotmail.com), ou em formato papel para os editores da revista Investigação Criminal, Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal.

Os artigos deverão ser originais e a publicação depende da avaliação positiva da direcção editorial e do conselho consultivo. Os autores comprometem-se a não submeter os artigos para publicação noutros periódicos nacionais.

Os critérios de avaliação dos artigos assentam na qualidade e rigor dos argumentos apresentados, na validade dos dados expressos, na actualidade e adequação das referências contidas no trabalho e na oportunidade e relevância do artigo no âmbito da produção de saber.

Os textos deverão ser impressos em formato A4, fonte *Times New Roman*, corpo 12, recuo de início de parágrafo, justificado, espaço 1.5, numa única face, com um limite máximo de 70.000 caracteres (cerca de 20 páginas), incluindo notas, bibliografia, quadros e figuras.

Cada artigo deve ser acompanhado de um resumo com um máximo de 650 caracteres, retrovertido em inglês.

As referências bibliográficas das obras citadas devem obedecer às seguintes orientações:

- Livro: Apelido, Nome Próprio, Título do Livro em itálico, Local de edição, Editor;
- Artigo em publicação periódica: Apelido, Nome próprio, Título do artigo entre aspas, Nome da revista em itálico, Volume, páginas;
- Textos em colectâneas: Apelido, Nome próprio, Título do texto entre aspas, Nome próprio e Apelido do organizador, Título da colectânea em itálico, Local da edição, Editor, páginas.

Fundada em 2010 no seio da ASFIC/PJ, a “Investigação Criminal” projecta-se como um veículo independente de posições sindicais e pretende ocupar posição na dialéctica inerente a esta área do conhecimento.

A direcção da revista é assegurada por um director executivo, uma direcção editorial e um conselho consultivo. São publicados dois números por ano.



Apresentação

# Produzir e partilhar conhecimento

# Carlos Garcia

Presidente Nacional da ASFIC/PJ

# Mário Coimbra

Secretário Nacional Adjunto da ASFIC/PJ

É com imenso prazer que redigimos esta nota introdutória no primeiro número da «INVESTIGAÇÃO CRIMINAL» - Revista Semestral de Investigação Criminal, Ciências Criminais e Forenses que vai ser, seguramente, um referencial editorial incontornável na divulgação desta nobre «arte de cunhar a verdade» que é a investigação criminal e de todas as áreas do saber técnico e científico que com ela interagem, numa conjugação em permanente progresso, que tem por única finalidade a reconstituição dos crimes e a descoberta da verdade material.

Nobre «arte», porque ao investigador criminal não apenas se exige uma vocação profissional enriquecida de conhecimentos científicos e tecnológicos, de experiência e prática, mas também a capacidade para impregnar todo o seu labor de variadas virtudes pessoais, entre as quais, a intuição, a perspicácia, a criatividade, a persistência, a meticulosidade, para além de um fervor quase religioso na entrega à profissão e de uma coragem que implica o desprendimento da própria vida.

Não temos dúvidas de que a revista «INVESTIGAÇÃO CRIMINAL» vai ser uma poderosa e apetecida ferramenta de informação e formação dos profissionais de investigação criminal da Polícia Judiciária e também dos restantes operadores judiciários.

Com este novo projecto editorial, a ASFIC/PJ satisfaz mais um anseio dos seus associados, no sentido de se criar no âmbito da Polícia Judiciária, uma publicação periódica de carácter técnico – científico, que transforme em conhecimento partilhado os saberes adquiridos no terreno;

8 que impulsiona uma reflexão ancorada na acção; que ajude a articular a ACÇÃO e o PENSAMENTO, para reforçar a aprendizagem colectiva e suscitar a criação de modelos de intervenção para utilização de todos os profissionais de investigação criminal.

À semelhança dos outros operadores da Justiça e da Segurança Interna, também a Polícia Judiciária precisa de ter um espaço próprio para partilhar os conhecimentos e as boas práticas com os demais actores da justiça, da segurança e das comunidades académicas, não só por aquela necessidade intrínseca, mas também para compensar emocionalmente uma realidade que tem vindo a tornar-se algo insuportável para os investigadores da PJ, que é a de assistirem estupefactos a uma profusa produção escrita por parte de elementos «estranhos» à investigação criminal, sobre temas de investigação criminal, em que os actores principais ou quase únicos são, na maioria dos casos, os investigadores criminais da Polícia Judiciária. Um *surrealismo* que também acompanha uma abundância *algo estranha* de conferências sobre temas de investigação criminal onde os organizadores / oradores dissertam muito pouco ou nada sobre as suas próprias atribuições e muito sobre atribuições praticamente exclusivas da Polícia Judiciária. Desviando-nos destas considerações *menos isentas*, o que verdadeiramente queremos salientar nesta nota é a natureza deste novo projecto editorial da ASFIC/PJ: um projecto pensado, exclusivamente, como repositório de conhecimento técnico – científico com interesse instrumental para o exercício da investigação criminal.

De facto, o cunho sindical que ditou a nascença deste projecto editorial ficou, desde logo, restringido ao impulso inicial e ao suporte logístico e financeiro. Este compromisso solene e formal entre a Direcção da ASFIC/PJ e a Direcção Editorial da «INVESTIGAÇÃO CRIMINAL» de desligar o projecto, desde a sua incubação, de qualquer condicionalismo de política sindical está bem patente na constituição desta Direcção Editorial, com investigadores criminais, sem qualquer função no sindicato, reconhecidos pela seu currículo profissional e pela sua apetência pela produção intelectual e pela qualidade dos trabalhos que já publicaram.

Nessa selecção procurámos, igualmente, que os responsáveis editoriais da revista fossem oriundos de áreas cruciais de actuação da PJ, como seja, a do contra-terrorismo, do combate à corrupção, ao tráfico de estupefacientes, passando pela formação da EPJ / metodologias de investigação criminal / homicídios.

Esta Direcção Editorial tem pois poder e liberdade total para definir o estatuto e o rumo editorial da revista «INVESTIGAÇÃO CRIMINAL», de forma independente, isenta, estritamente submetida a critérios técnico-profissionais. Será sua incumbência exclusiva, igualmente, seleccionar os colaboradores e os temas, bem como constituir e alargar o Conselho Consultivo,



através da admissão de personalidades de grande relevo do mundo académico e da Justiça, como é manifestamente o caso.

Duas notas finais de agradecimento: uma para a Direcção Editorial da «INVESTIGAÇÃO CRIMINAL», ao Carlos Ademar, João Paulo Ventura, José Leal e Nuno Almeida, pela energia e dedicação que deram à produção deste número (a n.º 2 já está na forja, segundo sabemos), pela dinâmica e esclarecida direcção de todo o processo editorial, pela excelência e a oportunidade dos textos seleccionados e pelo magnífico Conselho Consultivo que já conseguiram congregar em torno deste projecto editorial.

A outra nota de agradecimento é para os autores dos artigos, Orlando Mascarenhas, João de Almeida, António Sintra, João Mateus, Anabela Filipe, João Fonseca e Vítor Teixeira. Com a vossa dádiva generosa do que produziram para este primeiro número da INVESTIGAÇÃO CRIMINAL, transformaram-se num exemplo que queremos multiplicar exponencialmente e deram a todos os envolvidos neste projecto um vigoroso incentivo à sua prossecução.

# Segurança, Políticas e Polícias

É inspetor da PJ desde 1995. Licenciado em Criminologia pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, tem vários trabalhos académicos publicados.

## INTRODUÇÃO

Desde há cerca de duas décadas, fruto de uma combinação de mudanças políticas e eventos ocorridos à escala mundial, catapultou-se a “segurança” para o topo do discurso mediático, partidário e político.

A segurança tornou-se um tema central das políticas públicas e foco de elevados ganhos financeiros de empresas privadas. Tal como a segurança governa a vida dos cidadãos, governar a segurança tornou-se uma prioridade.

Constatando a existência de uma certa ruptura entre o conhecimento científico e os discursos políticos, são estes últimos muitas vezes toldados por uma visão ilusória dos acontecimentos. Podemos assim dizer que as políticas, como actividade ao serviço do homem em sociedade, utilizam a lei como instrumento de implementação das mesmas, podendo então projectar necessidades que não se encontram totalmente verificadas.

As políticas de segurança não escapam a esta realidade.

No caso português, verificamos que em tempo recente, o Estado estabeleceu uma “nova” concepção do sistema de segurança interna. Justificou-o no facto de que a segurança tem de responder ao quadro de riscos típicos do actual ciclo histórico, nomeadamente, no atender aos fenómenos da criminalidade grave e violenta, altamente organizada e transnacional.

No imediato colocou-se-nos um conjunto de dúvidas. Será que a segurança interna, a segurança dos cidadãos, aquela que estabelece mecanismos de bem-estar no tecido social, é conseguida, ou melhor, apenas deve assentar em algumas variáveis que interagem para esse fim, neste caso a criminalidade? E nessa mesma criminalidade, será que é a organizada, violenta e transnacional aquela que maior sentimento de insegurança proporciona aos cidadãos?

12 Afastando a nuvem negra da percepção de insegurança, apenas deve assentar nos fenómenos criminais e em particular naqueles descritos como violentos, graves e transnacionais?

Tais dúvidas potenciaram o desejo de explorar a segurança interna portuguesa, no sentido de verificar qual a proposta portuguesa, se virada para o cidadão e os seus bens, ou se concentrada na securitização oriunda de discursos de insegurança, em que o Estado procura, através da Polícia, uma forma de controlar a criminalidade violenta, o terrorismo e os tráficos de drogas e pessoas?

Estas questões conduzem a uma necessidade: procurar o caminho. Explorar a segurança interna portuguesa, no sentido de tentar encontrar a resposta quanto à oferta que a mesma tem para os cidadãos. Diversos autores fazem referência à necessidade de uma abordagem das questões de segurança num âmbito interdisciplinar e interorganizacional, sendo o interveniente activo designado por “Polícia”, apenas um dos necessários a tal fim. Nesse contexto, reformas em modelos policiais têm vindo a ser desenvolvidas, designadamente o policiamento comunitário, onde a ênfase é dada cada vez mais às decisões e intervenções de âmbito local; em que o caminho a seguir deve centrar-se no cidadão e nos seus diversos bens e não naquilo a que Garland chama a criminalidade “dos outros”, isto é, a criminalidade transnacional, global, violenta.

O caminho que traçamos para perceber essa tal proposta, traduz-se por uma revisão bibliográfica assente no conceito de segurança, onde através da mesma possamos enquadrar-nos de forma adequada e possamos identificar que, e qual, segurança é aquela que nos é oferecida pelo Estado.

Sendo o discurso legislativo que traduz as políticas em execução num determinado período histórico, é através da análise do conteúdo intrínseco ao texto da lei, na sua componente qualitativa, que podemos mergulhar nos fundamentos dessas mesmas políticas, servindo assim com essa análise, que os propósitos sejam atingidos.

## **I – SEGURANÇA, MODERNIDADE, ESTADO SOCIAL**

Com a entrada da modernidade, o estatuto do indivíduo muda radicalmente, sendo então reconhecido por ele próprio, independentemente da sua inscrição no colectivo. Contudo, ele não é capaz de assegurar a sua independência, antes pelo contrário. Neste contexto, uma sociedade de indivíduos não será propriamente uma sociedade, mas sim um estado de natureza, ou seja, um estado sem lei, sem direito, sem constituição política e sem instituições sociais, levando a uma frenética concorrência dos indivíduos entre si, que conduz à guerra de todos contra todos. Teremos assim uma sociedade de insegurança total. Afastados de toda a regulação colectiva, os indivíduos vivem sob o signo da ameaça permanente, pois não detêm o poder de

proteger e de se protegerem. Castel (2003), refere que, conceber as leis que permitirão proteger, coloca-se como um imperativo categórico, que fará assumir, não importa a que preço, a possibilidade de vivência em sociedade. Esta sociedade será fundamentalmente uma sociedade de segurança, pois esta é a condição primeira e absolutamente necessária para que os indivíduos separados dos contratos de protecção tradicionais, possam “fazer sociedade”.

Campenhoudt (2003), diz que os Estados constroem-se pouco a pouco e assentam sobre um duplo monopólio, o militar e policial, já anteriormente chamado por Max Weber como o monopólio da violência legítima, isto é, a exclusividade do direito de manter um exército e forças de polícia necessárias à pacificação e ao controlo do território e o monopólio fiscal que é indissociável do da violência legítima. O Estado deve apoiar-se numa administração, cujos membros se caracterizam pela especialização e em consequência desta, cada vez mais interdependentes.

A interdependência, é a característica de um sistema social cujas componentes dependem uma da outra, permanecendo em estado de tensão. Uma situação espaço-temporal concreta de interdependência, tal como a existente entre o Governo, o Parlamento, a Lei, as Organizações e os cidadãos, designada por configuração<sup>1</sup>, em que se deve pensar não em termos de indivíduos, de grupos ou de instituições consideradas em si, mas sim em termos de relações e de posições definidas num dado sistema social, com relações na sua dinâmica própria, é aquilo que substancia a transformação social. É este processo de interdependência, que origina uma socialização do monopólio, onde o poder permanece centralizado, mas está cada vez mais despersonalizado, exercido colectivamente por um conjunto de instituições, sendo que esta socialização conduzirá à consolidação dos Estados modernos e a uma modificação da natureza dos conflitos (Campenhoudt, 2003).

Para Campenhoudt (2003), pôr em evidência as leis estruturais de uma determinada nação conduz à questão da liberdade dos indivíduos. Segundo Hayeck (2009), não existe qualquer incompatibilidade de princípio entre ser o Estado a proporcionar mais segurança e a manutenção da liberdade individual. A questão coloca-se é num contexto de garantia de segurança a determinados grupos, fazendo com que se intensifique a insegurança para os que são excluídos deste processo, conduzindo tal atitude a que o privilégio da segurança tenha cada vez mais importância. Hayeck (2009), refere que a exigência de segurança torna-se assim mais premente, até que por fim ela é desejada a todo o custo, mesmo da liberdade.

Numa sociedade habituada à liberdade, é improvável que muitas pessoas estejam dispostas a pagar este preço pela segurança. Contudo, as políticas que por todo o lado estão a ser implementadas, e que confiam o privilégio de segurança a este ou aquele grupo de indivíduos, estão

1. A noção de configuração aqui tomada insere-se na apresentada por Elias, N. (1975). *La Dynamique de L'Occident*. Paris: Calmann-Lévy., em que a situação espaço-temporal concreta de interdependência associa estruturas sociais e psíquicas.

14 a criar condições para que a aspiração à segurança seja maior que o amor à liberdade, uma vez que ao assegurar a completa segurança de um grupo, aumenta necessariamente a insegurança dos outros. Assim, quanto mais se tenta garantir a segurança plena, maior se torna a insegurança, ou pior ainda, maior se torna o contraste entre a segurança daqueles a quem é dada como privilégio e a crescente insegurança dos não privilegiados. Com o aumento dos que são privilegiados, e intensificação da diferença entre a sua segurança e a insegurança dos outros, emerge gradualmente um novo conjunto de valores sociais (Hayeck, 2009). Nesse sentido, já não é a independência, mas a segurança, que confere posição e estatuto. A tendência geral para se garantir segurança através de medidas cada vez mais restritivas e coercivas, toleradas e apoiadas pelo Estado, com o tempo produziram uma transformação progressiva da sociedade. A questão que se coloca é a de saber se, alterando as instituições para satisfazer essas exigências, não estarão os governos, inadvertidamente a destruir valores que ainda são mais prezados. Para Hayeck (2009), um dos objectivos da política terá de ser a segurança adequada a proporcionar o bem-estar social, eliminando as causas e prevenindo os efeitos. Contudo, tal só deve ser conseguido salvaguardando a liberdade, pois quem estiver disposto a abdicar da liberdade essencial contra uma segurança temporária não merece nem a liberdade nem a segurança.

A edificação do Estado Social, na primeira metade do séc. XX, destacou a actuação da segurança social e dos serviços públicos na protecção dos cidadãos. Terminada a reconstrução subsequente à II Guerra Mundial, esta tendência mudou, verificando-se que a exclusão duradoura do mercado de trabalho ou a precariedade dos salários, conduziram a uma importante onda de falta de protecção – cada vez mais pessoas abandonadas à sua própria sorte rompiam as malhas da rede de protecção social e dos serviços públicos (Robert, 2007).

Para Robert (2007), o enfraquecimento da autoridade pública e da sua legitimidade, autorizaram uma certa brutalização das relações sociais, tendo as zonas de exclusão social passado a testemunhar manifestações de violência, em especial por parte dos jovens, contra tudo aquilo que representava a sociedade organizada. É certo que se trata de migalhas de violência de baixa intensidade, contudo, suscitam reacções muito fortes de insegurança.

## II – SEGURANÇA E/OU (IN)SEGURANÇA

Tradicionalmente, o conceito de segurança está ligado a um acto ofensivo ou acontecimento, que afecte significativamente os objectivos políticos do Estado, em termos que colocam em causa a sua sobrevivência como unidade política. Em particular, desde a Revolução Francesa, a imagem da segurança como objectivo do Estado, traduzido na prática, como bem colectivo, associou a segurança do indivíduo à própria segurança do Estado. A edificação do Estado

soberano, concebido como o detentor legítimo do monopólio dos instrumentos de violência organizada, foi sempre legitimada pela necessidade de segurança das pessoas (Sarmiento, 2007). Neste contexto, verificamos a emergência daquilo a que podemos chamar de Polícia, constituída como aparelho do Estado desde a altura da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada em França em plena revolução de 1789. Esta é uma força pública paga por todos e com a missão fundamental de garantir os direitos dos cidadãos e cujo benefício deva reverter a favor da colectividade. Nasce assim o aparelho policial, ao mesmo tempo que a prisão como instituição do aparelho judicial. A polícia é assim uma realidade do Estado contemporâneo, inserida na vertente dos aparelhos de controlo, onde se destaca o controlo penal e a aplicação selectiva dos seus recursos (Recasens, 2003).

A proeminência da segurança na sociedade contemporânea, encontra-se relacionada com as ameaças que recentemente justificaram as leis de segurança, as políticas, medidas, serviços e produtos. Os acontecimentos ocorridos em 11 de Setembro de 2001 nos E.U.A., os subsequentes actos de atrocidade terrorista, as ameaças das armas, drogas e criminalidade grave, organizada e transnacional, licenciaram medidas extraordinárias e excepcionais. Em nome da segurança, coisas que eram politicamente incapazes, passaram a ser pensadas a fim de serem aplicadas (Zedner, 2009).

O antónimo da segurança, “insegurança”, conduz o controlo do crime, o policiamento, políticas anti-terroristas e é a grande responsável para o crescimento de programas de segurança comunitária, bem como para a proliferação de materiais de segurança, serviços e tecnologia. O próprio termo, derivado de “securitização”, denota consequências éticas e analíticas de estruturação dos diversos assuntos políticos em termos de segurança, reconhecendo-se como não sendo apenas uma categoria analítica, mas também uma categoria de práticas ou “discursos”, ou uma forma de catalogar e responder a problemas sociais (Zedner, 2009).

A aplicação do termo segurança na esfera política, exprime o objectivo de estar a salvo de ameaças, sendo esta uma condição subjectiva de sentimento seguro e o assegurar de garantias. A segurança, carrega assim um significado normativo de um bem público que deve ser defendido pelo Estado. Na linha do pensamento weberiano, o Estado deve possuir o monopólio do exercício da violência (Castel, 2003).

Há que considerar, contudo, que os elementos referentes ao conceito de (in)segurança, inseridos em determinado ambiente social, económico, histórico e político em concreto, não podem ser tidos como portadores de uma validade universal, pois os mesmos existem e modificam-se em função de momentos e situações concretas, devendo ser tratados como conceitos complexos, dinâmicos e condicionados pelo seu ambiente (Recasens, 2007) .

É frequente encontrar indistintamente empregues na linguagem do quotidiano os termos e os conceitos de segurança e insegurança, adjectivados como sendo (in)segurança pública e/ou dos cidadãos e como se tratasse da mesma coisa, como uma espécie de verso-reverso de uma determinada situação.

- 16 Acompanhando o entendimento de senso comum, (in)segurança pode ser definida como um sentimento ou estado de bem-estar, daí resultando que a insegurança é um sentimento ou estado de precariedade e medo. Se entendermos a segurança como a garantia e a confiança no atingir de metas específicas, então a insegurança é a falta de esperança, um sentimento de auto-constrangimento e uma crença na futilidade do progresso. Quando a segurança é percebida como uma condição de estabilidade ou permanência, em que o indivíduo pode manter expectativas de manutenção do seu ambiente ou relações, então a insegurança é a incerteza do futuro, das actividades e intenções das outras pessoas, isto é, o receio do desconhecido.
- Segundo Vail (1999), são as mudanças sociais, económicas e políticas, ocorrendo por vezes em ritmos alucinantes nas sociedades modernas, que promovem a insegurança. Para compreender a intensificação da (in)segurança nas décadas mais recentes, torna-se indispensável referir as actuações e as políticas dos Estados, sendo notórias as influências sobre esta temática das opções políticas no que respeita ao mercado de trabalho, à habitação, ao ambiente, ao bem-estar social e à família. Neste contexto, assim se verifica que a (in)segurança não se desenvolve de igual modo no espaço, nem no tempo, nem pelo mesmo tipo de razões. Ainda de acordo com Vail (1999), na sociedade contemporânea coexistem três áreas fundamentais onde se desenrolam as actividades que afectam a segurança. São elas a economia, o bem-estar da sociedade civil, e a política nacional ou internacional. Para além do Estado, são também actores nestas áreas, promovendo medidas de segurança ou gerando formas de insegurança, as famílias, as organizações e ainda os órgãos de comunicação social. Em cada uma destas áreas, o Estado define objectivos estratégicos, medidas e metas que acabam por institucionalizar um “regime de segurança”. Para Vail (1999), os fundamentos políticos da (in)segurança, provenientes desse mesmo Estado, caracterizam-se por vários factores a ter em conta: a extensa actividade estatal para implementar segurança nas áreas referidas, podendo, contudo, gerar-se insegurança, fruto da não antecipação das consequências das opções políticas; de erros críticos cometidos pelos decisores políticos; de uma deficiente definição de prioridades de interesse social e, por último, quando o próprio Estado se esquiva a fornecer essa segurança e a transfere para outras forças sociais, tais como o mercado privado, as famílias, as igrejas ou as organizações voluntárias.
- Na maioria dos países da União Europeia, como a França, Itália, Reino Unido, o conceito de segurança pública (*public safety, sécurité publique, pubblica sicurezza*) parece traduzir, geralmente em termos jurídicos, a ideia de existência de uma competência das instâncias públicas em matéria de segurança. Pelo contrário, a ideia de uma expectativa dos cidadãos desfrutarem dos seus direitos e liberdades numa situação de convivência social vinculada a determinados parâmetros de segurança, assim como a exigência da sua garantia aos poderes públicos, faz-se mediante a utilização de expressões como “*sicurezza urbana o cittadina, sécurité citoyenne, community safety...*” vinculadas, essencialmente, ao âmbito municipal/local (Recasens, 2007).
- Para que segurança e insegurança pudessem ser termos opostos, seria necessário que tivessem a mesma natureza, a mesma essência.



Partindo de uma definição estabelecida de segurança pública, podemos distinguir duas acepções: a ideia de um estado de convivência e a de que é uma competência das instâncias públicas. Adoptando um enfoque na competência, não se pode falar de insegurança como o oposto de segurança, a não ser que se falasse num abandono de competências e aí haveria que determinar para onde vão tais competências abandonadas pelos poderes públicos. Trata-se de um debate político e de quotas de poder a respeito da distribuição dos espaços de segurança entre o público e o privado, ou como diz Recasens (2007), o “macro e o micro”. O abandono do exercício de competências pelo poder público pode produzir um vazio e provocar uma ocupação desse espaço por outros agentes, os privados. Segundo Robert (2007), o Estado, fruto da globalização, em particular da esfera económica, que escapa cada vez mais à sua regulação, tem centrado a sua atenção na tentativa de controlo dos grandes fluxos transnacionais de população - imigração ilegal e tráfico de pessoas; de dinheiros - branqueamento de capitais; de mercados proibidos - tráfico estupefacientes - e do fenómeno do terrorismo. Contudo, estes métodos não lhe têm permitido responder às necessidades de segurança das pessoas e dos seus bens, estando a segurança destes abandonada à esfera da segurança privada.

Se considerarmos a segurança como um estado de convivência, a insegurança consistiria na quebra de expectativas razoáveis das condições de cada Estado. Num plano tão amplo como o da segurança pública, tal significaria a existência de um nível de desconfiança nas instituições, que levaria à crise da própria sociedade (Recasens, 2007).

De todas as formas, o que se coloca em evidência com a quebra da ilusão de um Estado tutor e de bem-estar, é a incapacidade do mesmo para promover as necessidades integrais de segurança, rompendo-se assim o conceito de monopólio estatal da violência vítima. Cai igualmente o papel central do aparelho “polícia” em matéria de segurança, contribuindo desta forma para a abertura de novos espaços de segurança que alteram os limites dos Estado-Nação. O surgimento de espaços macro-securitários do tipo supra-estatal, tal como o espaço policial europeu, fizeram com que as seguranças internas se tenham convertido numa questão multilateral. Ao mesmo tempo, a necessidade de uma maior atenção na segurança dos cidadãos e das suas exigências básicas, desenvolveram um interesse crescente pelos aspectos micro-securitários, que são plasmados nas implantações de polícia comunitária, de proximidade ou das teses de tolerância zero (Recasens, 2003).

O policiamento comunitário foi uma das primeiras inovações surgidas neste último período, no contexto das metodologias de actuação policial.

Um dos elementos do movimento de policiamento comunitário, caracteriza-se pelo envolvimento que a comunidade deve ter, sendo mesmo de papel fundamental, na definição dos problemas relacionados com a sua segurança, a que a polícia deve atender, sendo estes problemas extensíveis muito para além daquilo que é convencional nas actuações das forças de segurança (Skogan, 2004).

18 Na era do policiamento comunitário, as funções da polícia incluem a manutenção da ordem pública, a resolução de conflitos, o fornecimento de serviços através de mecanismos de resolução de problemas, bem como todo um conjunto de outras actividades.

Uma importante contribuição do policiamento comunitário é o reconhecimento da existência de muitos problemas críticos na comunidade, na estrutura social, a que a polícia se pode dirigir na sua actuação e que não são referenciados como problemas criminais, ou seja, não são crimes (Skogan, 2004).

O policiamento comunitário representa uma visão alternativa do papel da polícia na sociedade. Uma das suas características, referida como sendo eficaz é a descentralização geográfica, caracterizada por uma autoridade e responsabilização a níveis mais baixos na hierarquia organizacional das instituições policiais, a fim de promover e encorajar a tomada de decisões que respondam de uma forma rápida e eficaz às condições dos locais de actuação. Esta descentralização supõe facilitar o desenvolvimento de soluções localizadas nos problemas de segurança das comunidades, tendo sido já encontrados dados empíricos que mostram que a adopção de táticas de policiamento comunitário reduzem a desordem e o crime violento (Skogan, 2004). Para Agra (2008), torna-se fundamental uma definição clara dos poderes em jogo na questão da (in)segurança, sendo eles, o poder central, o poder local e o poder dos cidadãos. Do seu conceito e convergência deriva o sistema de forças que permite caminhar entre duas escolhas: a perversão dos valores, por um lado; a inacção ou o simples *laissez-faire*, por outro.

Fazendo alusão a Philippe Robert, Agra (2008), caracteriza a posição do Estado perante o fenómeno da (in)segurança, como sendo promotor de um divórcio com os cidadãos. Estes últimos, tomados por um crescente sentimento de insegurança e medo do crime, voltam-se para o também crescente mercado da segurança, ou refugiam-se em “bolhas de segurança”, que são as grandes superfícies urbanas, as galerias comerciais, etc., tornando-se assim o espaço público uma verdadeira selva. Questiona-se então qual a resposta que o Estado oferece a todos aqueles que não podem pagar o condomínio fechado ou valer-se do mercado de segurança; ou aqueles que recusam o refúgio nas “bolsas de segurança” inseridas na lógica do consumismo. O Estado cai na tentação de um securitarismo, inventar ele próprio dos chamados “modelos policiais integradores”, assentes numa visão predominantemente securitária e concentracionária de poderes, favorecendo o desequilíbrio do princípio da separação dos poderes do Estado.

Constata-se então que a insegurança constitui uma situação, e não um estado, sobre a qual não cabe estabelecer qualquer equilíbrio e que não pode ser geral nem duradoura, devendo-se falar de insegurança como uma situação, real ou percebida, limitada no tempo e/ou no espaço em determinada sociedade. Se a insegurança se mantém em parâmetros aceitáveis ou de tolerância social, o conflito permanecerá latente, mas não irá produzir crises. No contrário, corre-se o risco de deteriorar o tecido social e deslizar para modelos não democráticos, pelo que, é de extrema importância a elaboração e aplicação das políticas públicas de segurança acertadas.

Em relação à segurança dos cidadãos, a mesma existe quando uma pessoa, ou um grupo social, se sente seguro, porque existe um conjunto de requisitos concretos que lhes permite aferir uma expectativa razoável de não se verem afectados na sua integridade nem na legítima posse e usufruto dos seus bens, podem exercer os seus direitos e liberdades numa situação de convivência social, determinada, aceite, assumida e garantida pelos poderes públicos, constituindo uma parte da segurança pública. Hayeck (2009), refere a não existência de qualquer incompatibilidade de princípio entre ser o Estado a proporcionar mais segurança e a manutenção da liberdade individual. Torna-se impossível, num ambiente democrático real, entender a insegurança dos cidadãos como um estado prolongado no tempo, em que uma pessoa ou um grupo social se sente inseguro, porque não se dá esse conjunto de requisitos concretos que lhe permita aferir uma expectativa razoável de garantia da sua integridade e da preservação legítima dos seus bens, numa situação de exercício efectivo dos seus direitos e liberdades de convivência social, determinada, aceite, assumida e garantida pelos poderes públicos, tornando-se então necessário negar que a insegurança seja o contrário da segurança dos cidadãos.

Recasens (2007) refere que a segurança dos cidadãos constitui um estado derivado de um outro superior, mas, ao mesmo tempo, é uma actividade de garantia, em que nesta última condição, deve assegurar a execução de políticas de segurança pública, que para estes efeitos constituem as políticas “macro”, sendo a segurança dos cidadãos um mecanismo que opera num plano abstracto, político e outro em que se reflectam a execução e visualização das políticas, portanto, catalisa não só as exigências de segurança, mas também os sentimentos e as consequências da insegurança.

Associado à ideia de (in)segurança encontra-se o conceito de risco, onde segundo Castel (2003), a proliferação contemporânea de uma aversão ao risco, faz com que o indivíduo no seio da sociedade, não possa jamais sentir-se totalmente em segurança. Esta tal proliferação de riscos aparece ligada à própria promoção da modernidade. A “sociedade do risco”, assim designada por Ulrich Beck, é a própria sociedade moderna, onde aquilo que comanda o andamento da civilização não é o próprio social, mas sim um princípio geral de incerteza (Castel, 2003).

Torna-se assim necessário distinguir o que se entende por risco. No sentido da própria palavra, risco é um acontecimento previsível, onde se pode estimar as possibilidades que o mesmo tem de se produzir e o custo dos prejuízos que este trará (Castel, 2003). Para Anthony Giddens, a “cultura do risco” significa que os indivíduos são cada vez mais sensíveis às novas ameaças que se encontram no mundo actual e que se multiplicam, sendo estas produzidas pelo próprio Homem, através do uso incontrolado da ciência e da tecnologia, e de uma instrumentalização do desenvolvimento económico, tendente a fazer do mundo inteiro uma mercadoria. Assim que os riscos parecem erradicados, o cursor da sensibilidade aos riscos desloca-se e faz aflorar os novos perigos (Castel, 2003). Contudo, actualmente este cursor encontra-se colocado num plano muito elevado, o que sustenta uma demanda completamente irrealista da segurança.

### III - POLÍTICAS

#### Políticas públicas

Para Sarmento (2007), a política, enquanto conjunto de comportamentos humanos que incluem a dominação do homem pelo homem, funda-se na obediência às prescrições legais ou aos intérpretes e executantes da própria legalidade, e não aos indivíduos. A dominação é racional e anónima e depende desta continuidade da dominação, a existência de uma acção burocrática que dá origem a um poder especializado na elaboração do formalismo legal e na conservação da lei escrita e dos seus regulamentos. Neste sentido, a diversidade e o pluralismo de interesses foram sobrevalorizados e a acção pública foi remetida para uma função residual que operaria essencialmente ao nível da concertação de interesses das forças em presença, numa modalidade relativamente exemplar de agenciamento da sociedade democrática num Estado social (Sarmento, 2007). Diferentes reformulações na exploração desse mesmo sentido das políticas públicas, acentuaram o peso dos grupos particulares nas tomadas de decisões, onde os grupos de interesse, os serviços burocráticos e administrativos e os grupos parlamentares, criaram relacionamentos sólidos entre si, formulando vectores componentes de decisões, que resultam da participação nas decisões e na disponibilização de recursos. Nestas perspectivas, a produção de políticas públicas de carácter corporativista aproximam-se do conceito de partidocracia, oriundo do anglo-saxão “party government”, que caracterizam um tipo de governo cuja essência está num modelo de decisão pública.

Sarmento (2007), afirma que o estudo das políticas públicas começou por aceitar o Estado como entidade autónoma, tendo a partir do neocorporativismo, avançado para a caracterização dos modos de acção dos diferentes grupos e interesses em presença, para no final descodificar em que sentido e orientação eram implementadas as decisões. O caminho traçado permitiu caracterizar o poder do Estado, desvalorizando-o e atribuindo a mecanismos exteriores a produção de políticas públicas, esvaziando-o do poder de execução.

As políticas de segurança formam parte das políticas públicas, e estas, por sua vez, da política em geral. Quer isto dizer que, ao inserir as políticas de segurança neste contexto, é falar da política e da sua relação com o poder, mas sem que signifique confundir os diferentes níveis e discursos sobre a política (Recasens, 2007).

Numa concepção clássica, a actividade política encontra-se vinculada ao exercício de poder, podendo este dividir-se em três grandes classes: o poder económico, articulado na organização das forças produtivas através dos meios de produção; o poder ideológico, que gira à volta da organização do consenso, principalmente mediante os meios de comunicação de massa e o poder político, baseado na organização da coerção através do uso do monopólio da força (Recasens, 2007). Num modelo democrático, pode dizer-se que quem exerce o poder político tem a capacidade e a obrigação de tomar decisões legítimas, que devem orientar-se para a finalidade de um bem

comum, mas que não podem ser separadas dos objectivos espaço-temporais propostos por aqueles que foram eleitos e encarregues de governar. O uso da coacção legítima, quer no espaço interior – manutenção do controlo - como no exterior – manutenção da integridade do território – tem a ver com a necessidade de preservação do espaço em que se exerce o poder, que nas nossas sociedades tem vindo a ser identificado como o Estado (Recasens, 2007).

Uma política pública é o resultado da actividade política, tratando-se de decisões adoptadas formalmente no seio das instituições públicas, que lhes confere a capacidade de obrigar, tendo sido precedidas de um processo de elaboração no qual participaram uma pluralidade de actores públicos e privados (Recasens, 2007). Uma política pública surge assim como resultado da actividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governativa, sendo que toda a política pública é algo mais que uma decisão, implicando normalmente uma série de decisões – decidir que existe um problema; decidir que se deve tentar resolver; decidir a melhor maneira de proceder; decidir legislar sobre o tema.

### Políticas de Segurança

No sentido atribuído por Sarmiento (2007), a complexidade da sociedade contemporânea e o paradigma da sociedade de risco, têm transformado a segurança, na segurança humana, bem como, tem sido atribuído à globalização o aumento de níveis de insegurança. Tal visão toma por pressuposto, que antes do fenómeno da globalização, existiam ligações robustas entre espaço e identidade nacional. A globalização, ao eliminar as identidades, destrói as estruturas identitárias, desloca as pessoas e homogeneiza a cultura para fins de mercado, eliminando as diferenças entre as culturas espacialmente definidas, que antes constituíam as denominadas “culturas nacionais”. No entanto, a maioria das políticas de segurança nacionais e internacionais ainda se baseia no clássico centro estável, o Estado, recorrendo à fórmula do Estado Nação Moderno. A política é uma actividade ao serviço da colectividade, ao serviço do Homem: é a actividade social que se propõe assegurar pela força, geralmente baseada no Direito, a segurança, garantindo a ordem no meio das lutas que nascem da diversidade e divergência de opiniões e interesses.

O âmbito do político circunscreve-se à situação de excepção, que autoriza quem possui poder de decidir a adopção de medidas necessárias para resolver a situação, conservando o existente ou criando uma nova situação de ordem (Schmitt, 2004).

A decisão soberana tem o poder de estabelecer uma ordem concreta, nova, normalizada, através do Direito. Essa ordem concreta aglutina o pensamento de soberania e da ordem sociopolítica objectiva em termos de normalidade e normatividade, sendo esta a expressão da ordem real que se reserva continuamente.

22 O Direito encontra-se socialmente pré-ordenado, como integrante de uma comunidade humana, articulada dentro de um espaço, de forma que a norma é a expressão formal dessa ordem comunitária (Schmitt, 2004).

Em toda a situação política, *stricto sensu*, encontra-se presente, de alguma forma, um conflito entre grupos de “amigos” e “inimigos” à volta de uma determinada matéria objecto de controvérsia.

O Estado, enquanto unidade essencialmente política, possui a possibilidade real de determinar quem é o inimigo e desta forma combatê-lo.

Esta manifestação de poder, só pode ocorrer debaixo da condição de que esse mesmo poder, que se revele e reconheça no Direito e que não se possa impor de outra forma que não seja através da norma jurídica. Assim, o Estado dá-se a conhecer de forma exclusiva, através da legislação, isto é, das Leis.

Sendo a lei, a norma jurídica, criada pelas autoridades competentes para o efeito através de processos próprios do acto normativo, a palavra Lei, pode ser empregue em três sentidos diferentes: um muito amplo, que traduz toda a regra jurídica, onde abrange os costumes e todas as normas formalmente produzidas pelo Estado; num sentido amplo, em que lei é somente a regra jurídica escrita, excluindo-se assim o costume jurídico e num sentido técnico, designando uma modalidade de regra escrita, apresentando determinadas características (Schmitt, 2004).

Encontrando-se a lei como a principal fonte do Direito nos sistemas jurídicos da maioria dos Estados europeus, a mesma é o mais comum processo da criação e elaboração do Direito nos sistemas continentais europeus.

O conceito de lei, quer no sentido formal como material, representa todo o acto normativo emanado de um órgão com competência legislativa, um órgão do Estado. Sendo o Estado uma forma política adoptada por um povo com vontade política que constitui uma nação, para que se submetam a um poder político soberano, emanado da sua própria vontade e que lhe vem dar unidade política, vai assim utilizar a Lei como seu instrumento para exercer a sua política (Schmitt, 2004).

#### IV - METODOLOGIA

##### A Lei – Materialização do discurso político

Qual o sentido de utilização no estudo da palavra “Lei”?

Para Poiares (1996), “lei” será o conteúdo das normativas, procurando captar nelas a racionalidade subjacente, a filosofia exposta pelo legislador. Assim, as leis, cada uma sob apreciação, não podem ser desligadas de uma realidade mais vasta, político-económica e sociocultural, o macrocosmos social, que constitui a matriz sobre a qual se fundam as composições legislativas.

Interessa-nos, portanto, o discurso do Poder, nas suas duas vertentes: a externa, ou seja, a configuração imediata, e o intradiscorso, entrecruzando-se estes elementos na leitura legislativa da temática da segurança interna, averiguando qual a proposta portuguesa para a assegurar, se virada para o cidadão e seus bens, garantindo a integridade destes e a preservação legítima daqueles, ou se concentrada numa securitização estatal alicerçada nos discursos da insegurança, fruto da globalização, em que esse mesmo Estado procura, através do policiamento, um meio para controlar os grandes fluxos transnacionais de população, de dinheiros, de mercadorias ilícitas (drogas), de violência e do fenómeno do terrorismo. Destacou-se como personagem central da investigação o legislador, na sua acepção formal, ou seja, os órgãos de poder político que são criadores das normativas – Parlamento e Governo – e que integram nas sociedades contemporâneas o Poder Legislativo, que através dessa sua função soberana, determinam as linhas pelas quais a segurança interna deve ser executada e com que intervenientes.

### Procedimentos

Para tal e porque no trabalho que pretendemos desenvolver é sobre esse tal discurso legislativo que buscamos a essência do conteúdo normativo, serve-nos como fonte a legislação em vigor no nosso país. Contudo, nem toda a legislação é adequada e exequível no seu tratamento para o fim proposto, sendo que para o tema da segurança interna, optamos por limitar como amostra a legislação que directamente versa sobre a segurança interna nas suas dimensões de investigação criminal, prevenção, repressão e ordem pública, tendo-nos servido para o efeito da proposta de Lei nº 184/X que surge na sequência da Resolução de Conselho de Ministros nº 45/2007 de 19 de Março, que expõe os motivos para a alteração da Lei de Segurança Interna adaptada aos quadros de riscos típicos da actualidade histórica, relevando os fenómenos da criminalidade grave, violenta, organizada e transnacional.

Neste âmbito, optou-se por utilizar como fontes a legislação referente quer à própria lei de segurança interna, como também à lei-quadro de política criminal e lei de política criminal para o triénio 2009/2011, bem como as leis orgânicas das forças e serviços de segurança: Polícia Judiciária, Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, por serem estas que exercem, em âmbito nacional e transnacional, as dimensões de investigação criminal, prevenção, repressão e ordem pública.

O tempo histórico foi assim limitado ao actual, ou seja, à legislação que se encontra em vigor, pois pretendemos abordar a proposta portuguesa de segurança interna no momento em que a vivemos, não se enquadrando assim neste trabalho uma perspectiva histórica anterior nem comparada.

Limitamos o período histórico à actualidade, isto é, ao período de 2000 a 2010. Tal limitação foi estabelecida tomando como referência as datas-limites da entrada em vigor das diversas

24 fontes legislativas em análise. Sendo apontado no novo conceito estratégico de segurança interna, a criação de um sistema que corresponda ao quadro dos riscos típicos do actual ciclo histórico e fazendo parte do mesmo quer as orientações de políticas criminais, quer como intervenientes as diversas forças e serviços de segurança, com as respectivas actualizações legislativas, optou-se por temporalmente ficarmos situados neste período.

Recorrendo a uma pesquisa legislativa na página oficial na internet do Diário da República, seleccionou-se e recolheu-se para suporte em papel e digital os textos legais que serviram como fonte.

### Amostras

A análise da legislação reportável à segurança interna, implica a delimitação do objecto de investigação. A abordagem do tema pode espalhar-se por múltiplas áreas do conhecimento, contudo, o *corpus* para análise, aquele que foi definido como objecto de pesquisa consiste na legislação vigente à segurança interna. A Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2007, de 19 de Março, comprometeu-se a promover a alteração da Segurança Interna no nosso país, de forma a criar um sistema que se mostre eficaz no combate à criminalidade grave, de massa e violenta, altamente organizada e transnacional, a económico-financeira e o terrorismo. É designado assim o conceito estratégico de segurança interna para o nosso país. Este conceito estratégico é alcançado não só com a Lei de Segurança Interna, como também com a Lei-Quadro de Política Criminal e Lei sobre Política Criminal e ainda com as leis orgânicas das forças e serviços de segurança. Neste âmbito optamos por delimitar o nosso *corpus* para análise, ou seja a nossa amostra, aos textos legislativos referentes à Lei de Segurança Interna, Lei de Organização de Investigação Criminal, Lei-Quadro de Política Criminal, Objectivos de Política Criminal para o biênio 2009/2011, Lei Orgânica da Polícia Judiciária, Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública, Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana, Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Utilizamos assim como amostra os seguintes textos legislativos:

- Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto (Lei de Segurança Interna)
- Lei 49/2008, de 27 de Agosto (Lei de Organização da Investigação Criminal)
- Lei 17/2006, de 23 de Maio (Lei-Quadro de Política Criminal)
- Lei 38/2009, de 20 de Julho (Definição dos objectivos e orientações de política criminal para o biênio de 2009/2011)
- Lei 37/2008, de 06 de Agosto (Lei Orgânica da Polícia Judiciária)
- Lei 53/2007, de 31 de Agosto (Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública)
- Lei 63/2007, de 06 de Novembro (Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana)
- Decreto-Lei nº 252/2000, de 16 de Outubro (Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras)



## Análise de dados

Por detrás do discurso aparente, geralmente simbólico e polissémico, esconde-se um sentido que convém desvendar. A actividade interpretativa na análise de conteúdos é sustentada por processos técnicos de validação (Bardin, 2007) .

Neste contexto, como metodologia recorreremos à análise de conteúdo, pois permite interpretar o conteúdo imanente ou implícito da mensagem escrita nos diplomas legais, como forma de identificar objectivamente<sup>2</sup> as políticas públicas de segurança que se encontram subjacentes.

À subtilidade dos métodos de análise de conteúdo correspondem os objectivos de, “a superação da incerteza”, isto é, aquilo que se julga ver na mensagem, estará ou não lá contido e o “enriquecimento da leitura”, traduzido pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam ou infirmam o que se procura demonstrar ou pelo esclarecimento de elementos de significação susceptíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que *à priori* não detínhamos a compreensão.

A análise de conteúdo, possui assim duas funções, que podem ou não dissociar-se: a função heurística, onde a análise enriquece a tentativa exploratória, aumentando a propensão à descoberta, e a função de administração da prova em que as questões de investigação, sob a forma de questões ou de afirmações provisórias, servindo de directrizes, apelarão para o método de análise sistemática, para serem verificadas no sentido de uma confirmação ou infirmação (Bardin, 2007). A análise de conteúdo caracteriza-se por um conjunto de técnicas de análise de comunicações, sendo um instrumento marcado por uma disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto, como as comunicações, por exemplo. Qualquer comunicação, ou seja, qualquer transporte de significações de um emissor para um receptor, pode ser escrito e decifrado pelas técnicas de análise de conteúdo.

O fundamento da especificidade da análise de conteúdo reside na articulação entre, a superfície do texto, descrita e analisada e os factores que determinam estas características, deduzidos logicamente. Aquilo que se procura estabelecer quando se realiza uma análise, é uma correspondência entre as estruturas semânticas ou linguísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas, tais como condutas, ideologias e atitudes dos enunciados. A leitura efectuada na análise de conteúdo das comunicações não é unicamente uma leitura “à letra”, mas antes o realçar de um sentido que se encontra em segundo plano. Trata-se de atingir, através de significantes ou de significados – manipulados – outros significados de natureza psicológica, sociológica, política, histórica, etc.

2. O sentido objectivamente aqui referido, insere-se no conceito de objectivo referenciado por Karl Popper, o qual seguindo a linha de Kant, é usado para indicar que o conhecimento científico deve ser justificável, independentemente do capricho pessoal, sendo que uma justificação será objectiva se puder ser submetida a prova e compreendida por todos (Popper, (2007). P 46).

26 No trabalho aqui desenvolvido optou-se por um instrumento de análise caracterizado por uma grelha construída ao longo da leitura das fontes. Não se partiu de uma prévia construção de codificação e categorização, sendo estas construídas de acordo com os sentidos recolhidos da leitura que se ia fazendo e do significado dos mesmos.

Para que o tratamento dos dados a analisar fosse efectuado, utilizámos suportes informáticos, em concreto a aplicação de software *NVivo v. 7.0*, para a qual importámos as fontes e sobre o qual efectuámos a análise, que denominámos em ficheiro com a designação “Segurança Interna – A proposta portuguesa”.

## V – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Da leitura das fontes utilizadas, fomos construindo uma grelha de codificação e categorização, de acordo com o sentido que foi encontrado no texto da lei. Ao longo dos diversos textos verificamos que o sentido que emanava da letra da lei era bastante mais intenso do que a sua simples exteriorização, querendo dizer e transmitir muito mais do que apenas o de imediato apreendido com a sua leitura. Salientaram-se desde logo algumas fortes ideias-base e praticamente incorporadas em todas as fontes; os conceitos de centralização, controlo, coordenação, investigação criminal e prevenção.

No final da leitura e da construção da grelha de análise, encontrámos um conjunto de codificações que necessitavam, para uma análise adequada e completa, de serem agrupadas em categorias, sendo estas construídas de acordo com a essência do sentido daquilo que havia sido codificado.

As categorias seleccionadas, no sentido de agruparem as variáveis relacionadas com a investigação e referentes ao contexto onde se inserem, foram as seguintes:

**Nação** – Neste campo é referida a análise das referências associadas ao conceito de Estado-Nação, sendo codificados os direitos, liberdades e garantias, Estado de Direito, princípio da legalidade, princípio da adequação e da proporcionalidade e soberania de Estado.

**Dimensões Estratégicas** – Aborda-se aqui as diferentes dimensões referentes à segurança interna, vindo estas a ser alargadas pelas codificações de investigação criminal, ordem pública, prevenção, repressão e protecção.

**Políticas de Segurança** – Entende-se aqui os conceitos relacionados com as políticas, com aquilo que se encontra na essência e nas linhas orientadoras para os objectivos propostos visando atingir os fins previstos, também estes propostos e inseridos no conceito de segurança. Foram codificados o âmbito local, a centralização, a cooperação, a coordenação, a política de segurança interna e o controlo, sendo que este foi subdividido em dependência política, domínio, fiscalização e vigilância.

**Tipos de Criminalidade** – Encontramos nesta categoria os diferentes tipos de criminalidade que estão subjacentes às políticas de segurança, tendo sido codificados por criminalidade organizada, criminalidade transnacional, criminalidade violenta, espionagem, pequena criminalidade, sabotagem e terrorismo.

**Intervenientes Activos** – Nesta categoria seleccionaram-se os principais actores na intervenção das dimensões, estando os conceitos ligados à codificação de Forças e Serviços de Segurança, Guarda Nacional Republicana, Polícia Judiciária, Polícia de Segurança Pública e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

**Organização Funcional** – É a categoria onde se agrupam, na sua forma de actuação, os intervenientes activos. Esta subdivide-se em Autonomia Operacional, resultante dos mecanismos técnicos e táticos para atingirem os seus objectivos; em Competências Distribuídas, referentes às diferentes competências que estão atribuídas para realização dos objectivos, sendo estas específicas, genéricas e reservadas e em Organização, respeitante à própria organização interna desses mesmo intervenientes.

Procurando recuperar a globalidade do conteúdo inscrito nos diferentes tipos de mensagem, seguiu-se o critério de manutenção dos termos aplicados, aproximando os conceitos semelhantes no seu significado. No referente ao tipo de criminalidade, seguiu-se a grelha de infracções identificadas no Código Penal Português, bem como as definições do artº 1 do Código de Processo Penal Português.

Qualitativamente, a análise permite-nos observar que a proposta portuguesa de segurança interna possui uma forte componente alicerçada nos princípios fundamentais do Estado-Nação, onde a ideia de uma soberania de Estado prevalece como fundamental. Sendo um dos pontos negativos que por diversas vezes é referido no panorama actual da era da globalização, a perda de soberania dos Estados, constatamos que no âmbito daquilo que é determinante para o conceito de Nação e aquilo que está subjacente à mesma, tal como os seus princípios fundamentais dentro de um Estado democrático e de direito, como aquele que existe em Portugal, a questão da soberania de Estado encontra-se fortemente embrenhada e serve como linha condutora de toda a política de segurança interna. Associada à soberania de estado e quase como sendo uma relação de causa e efeito, verificamos que se apresenta uma proposta de segurança interna onde os direitos fundamentais dos cidadãos se encontram devidamente salvaguardados.

**Quadro 1. Categoria NAÇÃO. Distribuição de referências pelas fontes**

Registos	Fontes	Referências
Direitos, Liberdades e Garantias	2	3
Estado de Direito	2	4
Princípio da legalidade	5	8
Princípio da adequação e proporcionalidade	3	4
Soberania de Estado	6	18

Origem: Trabalho de análise sob o título “Segurança Interna – A proposta portuguesa”, elaborado no software *NVivo*, versão 7.0

Sendo no âmbito do conceito de Estado-Nação que a segurança interna é desenvolvida e apresentada perante todos, a mesma tem duas formas de se implementar e desenvolver. Através das políticas de segurança adoptadas pelo poder político e pelos diversos actores que aplicam aquilo que é determinado por esse mesmo poder. Constatamos isto mesmo nas categorias “Políticas de Segurança” e “Intervenientes Activos”. Possuímos uma orientação de segurança interna com um forte pendor centralizador, quer ao nível daquele que executa os diversos actos referentes às dimensões estratégicas de investigação criminal, prevenção, repressão e ordem pública, como também aos próprios poderes de decisão e organizacionais. Associado a esta característica centralizadora verificamos uma forte preocupação de que as “coisas” corram num âmbito de harmonia entre todos os intervenientes, sendo que para a mesma contribui a ideia de coordenação.

Compete ao conselho coordenador dos órgãos de polícia criminal:

- a) Dar orientações genéricas para assegurar a articulação entre os órgãos de polícia criminal;
- Definir metodologias de trabalho e acções de gestão que favoreçam uma melhor coordenação e mais eficaz acção dos órgãos de polícia criminal nos diversos níveis hierárquicos.

Sendo certo que em algum sentido esta coordenação se insere na própria nomenclatura de algumas hierarquias, a mesma surge em todas as fontes como sendo uma ideia de aglutinação de divergências, que não podendo existir, são estas superadas por uma total coordenação, levando mesmo à criação de uma entidade superior próxima do poder político, o Secretário-Geral de Segurança Interna, que possui como função primordial essa mesma coordenação. Contudo, ressalta das políticas de segurança o conceito de controlo. Sendo o controlo, tanto aplicado à situação específica de verificação de cumprimento daquilo que emana das diversas regras a seguir pelos intervenientes nas suas estruturas orgânicas e hierárquicas, o mesmo é

muito verificado na fiscalização que é exercida pelo poder político.

O Governo apresenta à Assembleia da República, até 15 de Outubro do ano em que cesse a vigência de cada lei sobre política criminal, um relatório sobre a execução da mesma em matéria de prevenção da criminalidade e de execução de penas e medidas de segurança.

Encontramos também no âmbito do controlo, o conceito de vigilância, sendo esta uma forma de prevenção de actos contrários ao determinado na lei. De qualquer das formas, sobressai uma segurança interna que assenta num domínio controlador por parte do poder político, percebendo-se claramente que não quer este perder qualquer oportunidade de estabelecer aquilo que entende como sendo o mais adequado à prossecução das suas orientações.

### Quadro 2. Categoria Políticas de segurança. Distribuição de referências pelas fontes

Registos	Fontes	Referências
Âmbito local	1	14
Centralização	8	71
Controlo	8	118
Dependência política	6	30
Domínio	7	30
Fiscalização	7	32
Vigilância	4	6
Cooperação	7	45
Coordenação	7	70
Política Segurança interna	4	19

Origem: Trabalho de análise sob o título “Segurança Interna – A proposta portuguesa”, elaborado no software *NVivo*, versão 7.0

Mas se por um lado verificamos que as políticas de segurança seguidas pelo poder político assentam num forte controlo, centralizadas e coordenadas, as mesmas pautam-se por uma quase ausência de segurança aplicada ao âmbito local, ou seja, ao micro-espaco, tomando neste ponto como referência macro os espaços fronteiriços do Estado-Nação. Constata-se uma forte ausência de sentido aplicado ao âmbito local nas políticas de segurança, sendo as mesmas direccionadas num conceito macro e transnacional.

Estando a segurança interna centralizada no poder político e nas cadeias hierárquicas das diversas forças e serviços de segurança, coordenada por um órgão criado para esse mesmo efeito,

30 o Secretário-Geral de Segurança Interna, que responde directamente perante o poder político na pessoa do Primeiro-Ministro, conjuga-se nesta categoria das políticas de segurança a essência de toda a estrutura da segurança interna emanada daqueles que possuem o poder de decisão e de implementação das políticas, ou seja o Governo. Trata-se de uma estrutura centralizada, com um forte pendor de controlo e com uma preocupação de coordenação.

A condução da política de segurança interna é, nos termos da Constituição, da competência do Governo.

O Primeiro -Ministro é politicamente responsável pela direcção da política de segurança interna.

O Secretário -Geral do Sistema de Segurança Interna tem competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional.

Encontrando-se definida essa mesma estrutura, vemos que se destina a ser implementada nas dimensões estratégicas de segurança interna. Quais são estas dimensões?

### Quadro 3. Categoria Dimensões Estratégicas. Distribuição de referências pelas fontes

Registos	Fontes	Referências
Investigação criminal	7	53
Ordem pública	2	19
Prevenção	8	59
Protecção	3	21
Repressão	7	23

Origem: Trabalho de análise sob o título “Segurança Interna – A proposta portuguesa”, elaborado no software NVivo, versão 7.0

Realça de imediato a investigação criminal. Encontramos uma proposta de segurança interna em que a investigação criminal, ou seja, a determinação de existência de um crime, a descoberta dos seus autores e suas responsabilidades e o estabelecimento de nexos de causalidade entre autor e acto, são aquilo que mais sobressai como fundamento da segurança interna. E podemos verificar isto mesmo de duas formas. Uma primeira emana da própria relevância encontrada ao conceito de investigação criminal nas diversas fontes em análise. A segunda conjuga-se com uma outra dimensão estratégica, isto é, a codificação de prevenção. Possuímos um forte conteúdo no âmbito da nossa segurança interna relacionado com a prevenção, sendo esta essencialmente caracterizada por uma prevenção da prática do acto ilícito, ou seja do crime, reforçando assim, tal como referido, o forte pendor de segurança dirigido para o crime,

quer no âmbito da sua prevenção quer no da sua investigação.

A condução da política criminal compreende, para efeitos da presente lei, a definição de objectivos, prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade e de investigação criminal.

Os órgãos de polícia criminal, de acordo com as correspondentes leis orgânicas, assumem os objectivos e adoptam as prioridades e orientações constantes da lei sobre política criminal.

A presidência, quando o considerar conveniente, pode convidar a participar nas reuniões outras entidades com especiais responsabilidades na prevenção e repressão da criminalidade ou na pesquisa e produção de informações relevantes para a segurança interna.

Mas a segurança interna não assenta apenas nestas duas dimensões, apesar de serem aquelas que mais se destacam em termos de prossecução de objectivos securitários. Encontramos as dimensões de ordem pública, de protecção e de repressão. A ordem pública surge apenas referenciada no âmbito das atribuições de competências dos intervenientes activos na aplicação da segurança interna, ou seja, nas forças e serviços de segurança. Tendo sido apenas referenciada a sua existência nestas atribuições de funções, em concreto na Polícia de Segurança Pública e na Guarda Nacional Republicana, leva-nos a interpretar que o conceito de ordem pública, apesar de estar presente na segurança interna e constituir uma das suas dimensões, não é através dele que o poder político no âmbito da estratégia de segurança para o país, pretende estabelecer o bem-estar na população. A sua relevância é diminuta, não se encontrando referências à manutenção da ordem pública, inserindo-se aqui todo o tipo de manifestação comportamental que de alguma forma possa contribuir para a desorganização da ordem necessária à manutenção do bem-estar social.

Quanto à dimensão da protecção, esta enquadra-se essencialmente e também tal como a ordem pública, nas funções atribuídas às forças e serviços de segurança. Trata-se, na sua essência, de uma protecção de pessoas e de bens de carácter operacional, não tanto de protecção generalista, estando esta incorporada no conceito de prevenção.

Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens

Relativamente à dimensão estratégica designada por repressão, esta possui aquilo que se pode designar por uma dupla acção: reprimir e reagir. Encontramos assim uma orientação de segurança que segue as dimensões mais significativas, as da investigação criminal e da prevenção, que culmina com a repressão ao autor do crime e, simultaneamente, com uma reacção de toda a estrutura de segurança ao facto praticado..

A política criminal tem por objectivos prevenir e reprimir a criminalidade.

São objectivos gerais da política criminal prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade.

32 Ao analisarmos a categoria de dimensões estratégicas e verificando que estamos perante uma proposta de segurança significativamente dirigida para o crime (investigação criminal, prevenção do crime e repressão do crime), somos de imediato catapultados para a categoria de tipos de criminalidade. Nesta categoria codificaram-se essencialmente duas grandes áreas de criminalidade: a pequena e a grande criminalidade, sendo que esta inclui todo o crime violento, organizado, criminalidade transnacional, espionagem, sabotagem e terrorismo, enquanto aquela engloba a criminalidade comum.

#### Quadro 4. Categoria Tipos de Criminalidade. Distribuição de referências pelas fontes

Registos	Fontes	Referências
Criminalidade organizada	6	24
Criminalidade transnacional	5	16
Criminalidade violenta	4	18
Espionagem	2	4
Pequena Criminalidade	5	14
Sabotagem	2	3
Terrorismo	4	18

Origem: Trabalho de análise sob o título “Segurança Interna – A proposta portuguesa”, elaborado no software *NVivo*, versão 7.0

Efectivamente aquilo que encontramos é uma segurança interna dirigida para a grande criminalidade. A criminalidade organizada, sendo esta composta pela tipificação criminal associada à corrupção, associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes, tráfico de influências e branqueamento de capitais; a criminalidade violenta, sendo esta atribuída aos crimes que se dirigem contra a vida, a integridade física das pessoas ou da sua liberdade, puníveis com pena de prisão superior a 5 anos, e o terrorismo, são, em termos daquilo que é proposto no nosso país, o grande objectivo de segurança.

As medidas previstas na presente lei destinam -se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada.

Objectivos específicos: Durante o período de vigência da presente lei, constituem objectivos específicos da política criminal:

a) Prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade violenta, grave ou organizada.

Tendo em conta os meios utilizados, são considerados de prevenção prioritária os crimes executados:



- a) Com violência, ameaça grave de violência ou recurso a armas;
- b) Com elevado grau de mobilidade, elevada especialidade técnica ou dimensão transnacional ou internacional;
- c) De forma organizada ou grupal, especialmente se com habitualidade

Encontramo-nos assim perante um modelo de segurança dirigido para a tipificação criminal, organizada e/ou violenta, de macro aplicação espacial, que nos leva a, no mínimo, levantar a dúvida se será esta criminalidade, se serão estes factos, que na realidade provocam os sentimentos de insegurança nas populações. Para uma melhor compreensão deste fenómeno, enquadremos esta “vocação” da proposta portuguesa de segurança interna, dirigida para um tipo de criminalidade organizada e/ou violenta, com os dados que o relatório anual de segurança interna (RASI) do ano de 2009 apresentou: a criminalidade violenta e grave representa 5,8% da criminalidade total de 2009, sendo a criminalidade contra o património, ou seja, aquela que designamos por criminalidade predatória, aquisitiva, aquela que maior predominância possui no nosso país, representando 54,2%, sendo que, nesta, o furto em veículo representa cerca de 85% do total - o tipo de crime com maior participação (RASI, 2009). Estamos assim perante uma situação em que a atenção prioritária por parte do aparelho securitário é dirigido à criminalidade violenta, organizada e transnacional, e os factos criminais a que correspondem, representam uma pequeníssima parte da totalidade da criminalidade participada, sendo esta essencialmente a designada pequena criminalidade.

Para dar resposta às necessidades de segurança, o poder político centra a sua actuação nas forças e serviços de segurança, isto é, nas polícias. Contudo, nem todos os corpos de polícia existentes no nosso país possuem relevo como tal, designados por nós na categoria intervenientes activos, actores interventivos de aplicação prática da segurança interna.

#### Quadro 5. Categoria Intervenientes Activos. Distribuição de referências pelas fontes

Registos	Fontes	Referências
Forças e Serviços de segurança	7	41
Guarda Nacional Republicana	5	35
Polícia Judiciária	5	36
Polícia de Segurança Pública	6	23
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	5	28

Origem: Trabalho de análise sob o título “Segurança Interna – A proposta portuguesa”, elaborado no software *NVivo*, versão 7.0

34 Destacam-se neste contexto, a Polícia Judiciária, a Polícia de Segurança Pública, a Guarda Nacional Republicana e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Todas estas instituições policiais possuem a sua própria organização hierárquica e funcional, dotadas de autonomia técnica e tática para colocarem em prática as funções que lhes estão adstritas. Contudo, a nível de competências, em particular de competências de investigação criminal - reforçando-se assim o grande impacto que possui na segurança interna do nosso país a dimensão estratégica de investigação criminal em matéria da segurança -, realça-se o forte pendor da competência reservada.

As investigações e os actos delegados pelas autoridades judiciárias são realizados pelos funcionários designados pelas autoridades de polícia criminal para o efeito competentes, no âmbito da autonomia técnica e tática necessária ao eficaz exercício dessas atribuições. A autonomia técnica assenta na utilização de um conjunto de conhecimentos e métodos de agir adequados e a autonomia tática consiste na escolha do tempo, lugar e modo adequados à prática dos actos correspondentes ao exercício das atribuições legais dos órgãos de polícia criminal.

É da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos seguintes crimes:

A atribuição de competência reservada a um órgão de polícia criminal depende de previsão legal expressa.

Considera-se de competência reservada a investigação de determinados tipos de crimes, aqueles que se enquadram na criminalidade organizada, na criminalidade violenta, na criminalidade transnacional e no terrorismo. Para este tipo de crimes, na categoria da organização funcional, a sua investigação é de competência reservada, pressupondo-se que a mesma é atribuída ao(s) interveniente(s) activo(s) que se encontra organizado e dotado dos elementos humanos, materiais e técnicos de maior qualidade para que esse objectivo fulcral da segurança seja cumprido.

#### Quadro 6. Categoria Organização funcional. Distribuição de referências pelas fontes

Registos	Fonte	Referências
Autonomia Operacional		
Competências distribuídas	4	6
Autonomia tática	4	6
Autonomia técnica		
Competência específica	2	3
Competência genérica	2	3
Competência exclusiva	3	19

Origem: Trabalho de análise sob o título “Segurança Interna – A proposta portuguesa”, elaborado no software *NVivo*, versão 7.0

Tendo todos os intervenientes activos, capacidades e funções de aplicação e intervenção, no âmbito das dimensões estratégicas, onde se volta a realçar a importância da investigação criminal e da prevenção, verifica-se que um deles possui uma maior relevância neste contexto, pois se a política de segurança é dirigida à criminalidade violenta, organizada, transnacional e ao terrorismo e estando este tipo de criminalidade reservada, em termos da sua investigação, a um dos intervenientes, é a Polícia Judiciária que assume esta função de relevo.

No entanto, todos os outros intervenientes activos, polícias, possuem competências de investigação criminal, estando estas apenas dirigidas para a chamada pequena criminalidade, bem como competências nas suas funções para a prevenção, repressão e ordem pública.

Podemos depreender do modelo que nos é assim oferecido, que as divisões de tarefas no âmbito da segurança estão devidamente atribuídas. Sendo essa segurança oferecida pelas diversas instituições policiais, ela está distribuída de acordo com as funções e especificidades de cada uma. Nestas funções, constatamos a existência de conceitos de polícia de proximidade e de policiamento comunitário, ligados àqueles de âmbito local referidos anteriormente na categoria de políticas de segurança. Estando estes contemplados no âmbito das funções das instituições policiais, em particular da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, são os mesmos pouco dirigidos em termos de políticas de segurança emanadas pelo poder executivo, pois o conceito de âmbito local surge-nos como uma opção em termos de segurança pouco dirigido e quase sem significado nas estratégias de segurança.

Chegados a este ponto, verificamos a existência de uma proposta de segurança, caracterizada por ser emanada pelo poder executivo, sobre a forma de lei, alicerçada nos princípios orientadores do Estado de Direito Democrático, onde a soberania do Estado prevalece sobre qualquer outro. É uma segurança caracterizada pela sua forte centralização no poder executivo e nas estruturas hierárquicas das forças policiais, onde a componente de controlo exerce um papel determinante na fiscalização, sendo contudo articulada por uma acção coordenadora entre os diversos intervenientes e superiormente por uma entidade nomeada pelo poder político. A segurança proposta é dirigida à prevenção e combate ao crime, sendo este o que possui carácter de maior gravidade, onde a violência e a sofisticação assumem um papel predominante. Para tal, o poder político atribui às polícias o papel de desenvolverem as suas actuações no âmbito destes objectivos, sendo que, de todas aquelas, é a Polícia Judiciária quem possui o relevo na execução de tais funções.

## VI - CONCLUSÃO

Os resultados obtidos permitem referir que temos a nível de oferta por parte do poder instituído, uma segurança interna que se encontra centrada no próprio aparelho do Estado, fortemente

36 controlada e coordenada, através da utilização da Polícia, para a prevenção do crime e sua investigação como forma de repressão. A criminalidade que visa atingir, possui carácter violento, organizado, e insere-se num âmbito mais alargado em termos espaciais, alojando-se no conceito de transnacional.

Nestas matérias, a sociedade ocidental caracteriza-se por canalizar a segurança para uma perspectiva de percepção de insegurança, baseada, por vezes, em modelos mediáticos e discursos alarmistas sobre determinados crimes, normalmente violentos e, após o atentado terrorista de 11 de Setembro de 2001, nos EUA, no medo do terrorismo. Segundo Robert (2007) a resposta do Estado a estas emergências, em termos de políticas de segurança, fruto da globalização, em particular da esfera económica que escapa cada vez mais à regulação, aponta o caminho da cooperação internacional – através de policiamento – como meio de controlar os grandes fluxos transnacionais de população - emigração ilegal e tráfico de pessoas; de dinheiros - branqueamento de capitais; de mercadorias proibidas - tráfico de drogas - e o fenómeno do terrorismo. Contudo, e ainda segundo Robert (2007), essas receitas não têm permitido ao Estado responder às necessidades de segurança das pessoas e dos seus bens, que assim continuam fortemente abandonadas ao plano da segurança privada. Verificamos, então, possuir uma segurança que emerge numa perspectiva de percepção de insegurança, seguindo as grandes linhas orientadoras da sociedade ocidental.

Recasens (2007) diz que a intervenção de diversos actores sociais é fundamental para que a segurança dos cidadãos seja encontrada. A sua maior ou menor presença afecta de modo directo o resultado da prevenção, que possui carácter integrador e requer a cooperação interinstitucional. Os resultados encontrados mostram uma política de segurança apenas centrada na securitização, que visa a prevenção direccionada ao crime violento e organizado, isto é, aquele que menos ocorre no seio da sociedade. Esta prevenção é praticada apenas pelas polícias, inviabilizando uma acção preventiva integradora, em que as diversas instituições componentes do tecido social, possam intervir em algo que, como participantes activos na sociedade, lhes diz respeito. Entendendo-se por políticas sociais um conjunto de acções integradas, (educação, emprego, higiene, saúde...) e de convivência social.

Para Robert (2007) os programas de prevenção tendem a restringir-se a posturas apenas defensivas, onde o Estado, sob a pressão de preocupações de segurança originárias de certas facções partidárias, tende a privilegiar as respostas penais, ainda que elas dificilmente bastem para satisfazer as expectativas de segurança dos cidadãos.

Há que encontrar mecanismos que permitam simultaneamente, relaxar as preocupações securitárias, persuadindo aqueles que se sentem excluídos da sociedade a respeitar as regras do jogo por ela estabelecidas, possibilitando manter uma solidariedade social que não exija investimentos demasiadamente massivos, aquilo que Robert (2007) denomina de *policy mix*.

Por outro lado, Recasens (2007) refere que em matéria de segurança, o factor de reacção,

encontra-se indiscutivelmente do lado da polícia. Daí que não seja de estranhar que os políticos, de todos os quadrantes, vejam as forças e serviços de segurança como elemento fundamental de tais políticas. A proposta portuguesa no âmbito da segurança interna e quanto à reacção, não foge a esta quase regra ocidental e deposita na polícia a exclusividade na intervenção. Tal opção centralista pode, contudo, potenciar um duplo problema: por um lado a exigência de elevados meios humanos e materiais para a sua concretização, e, tão ou mais grave, a reduzida eficácia das políticas, devido à falta de intervenção de um conjunto de actores sociais, fundamentais na interacção necessária para o bem-estar e solidariedade social.

Mas a análise a efectuar não deve ficar-se pela discussão sobre os modelos preventivos ou repressivos do controle. Quando se fala de prevenção e/ou repressão, não se está a fazer referência a modelos, mas sim a funções. Aquilo que se deve analisar é o processo de adopção, execução e avaliação das políticas e quantos e quais os instrumentos e métodos de corte preventivo e/ou repressivo, que se empregam na hora de as levar a cabo. Todas as instâncias de controlo, em particular as polícias, efectuem tarefas preventivas e repressivas. A ênfase que se coloca em cada uma delas dependerá sempre das políticas que se adoptem por parte de quem tem capacidade para tal, ou seja o Estado.

A relação entre segurança e o Estado-Nação adquire novas características, que forcem o próprio Estado-Nação a ter em conta uma diversidade de actores com que se vê obrigado a chegar a acordo. O governo nacional, tal como refere Hope (2002), continua a ver-se como o sujeito que assume a responsabilidade dos problemas da criminalidade, em particular no momento em que estes parecem estar a diminuir. Mas contemporaneamente, aspira a exonerar-se da responsabilidade de proporcionar os meios, podendo tal constatar-se no uso simbólico de termos como o terrorismo, a criminalidade violenta ou a normatividade penal, esta, através da crescente normatividade sancionatória.

Garland (2001) descreve este momento, como sendo a existência de um tipo de criminalidade “do próprio” que se reflecte em delitos de oportunidade, pequena delinquência considerada “normal”, que é tratada com mecanismos do “managerial” (administrativos) e do “actuarial” e que vai caindo cada vez mais nas instâncias inferiores do Estado. Em simultâneo, este mesmo Estado tem a tendência a conservar o espaço, em boa medida simbolicamente, da criminalidade dita “do outro”, constituída por delitos perigosos que geram a demonização de quem os pratica e proporcionam o argumento para a intervenção punitiva estatal de cariz penal – o crime violento e organizado, como por exemplo, terrorismo, tráfico de drogas, criminalidade violenta.

Resultante da análise efectuada, parece ser aqui que nos encontramos, na proposta de segurança que o poder executivo nos apresenta, centrada numa criminalidade violenta, organizada e transnacional, como sendo aquela que gera a insegurança e necessita de toda a atenção e, em simultâneo, afastando-se da pequena criminalidade, da desordem, dos delitos aquisitivos, etc., não lhe fornecendo a “segurança” adequada.

38 Na perspectiva de Recasens (2007), todas estas metamorfoses possuem um impacto evidente nas políticas de segurança, pois supõem o incremento da chamada “cultura da segurança”, que se traduz numa maior solicitação da mesma, correndo-se assim o perigo de propiciar a persecução de uma espécie de utopia da segurança, que, na medida em que não dá resposta, converte-se em sentimento de insegurança. Tal situação, sendo prejudicial para o todo social, pode, porém, ser extremamente benéfica para todos aqueles que, desde o sector privado ao público, vivam e lucrem com tal percepção, já que leva a uma procura sem fim de exigência de mais tecnologia, mais efectivos, mais meios, etc. Ao mesmo tempo, alimenta determinados sectores mediáticos dados ao exagero, e à demagogia de certas alas político-partidárias pouco escrupulosas. Perante tais dinâmicas, aquilo que é indispensável trabalhar urgentemente, mas com rigor, é a redefinição de conceitos, a revisão dos termos e a criação de um discurso eficaz e inequívoco. Para tal, é necessário não confundir a esfera científica com a política, que devem manter-se em patamares devidamente diferenciados, onde cada um tem de encontrar o seu lugar respeitando o papel do outro, conscientes de que são duas peças chave de uma mesma engrenagem. Um outro ponto importante passa por impedir que o discurso securitário prevaleça sobre o social. O discurso da insegurança contribui para colonizar as diversas políticas sociais, sanitárias, e muitas vezes culturais, já que estas são relegadas para um plano secundário nas preocupações do Estado. Desta forma vêem-se despojadas dos quantitativos financeiros que são desviados para engrossar o caudal do orçamento que alimenta esta lógica quase esquizofrénica de securitarismo, que assenta na prevenção exacerbada da criminalidade. Ora, é nosso entendimento que este fenómeno perverte a própria essência do que deve ser a política de segurança em regimes democráticos, nos quais deve constituir-se como uma necessidade instrumental, acessória, mas sem nunca perder o seu carácter de indispensabilidade, para que os cidadãos possam usufruir em pleno de todos os seus direitos e liberdade.

## Bibliografia

- Agra, C.; Quintas, J.; Fonseca, E. (2001). *De la sécurité démocratique à la démocratie de sécurité: le cas portugais*. Déviance et société. Monográfico Les politiques de sécurité et de prévention en Europe. Vol 25. Núm 4. P.499-513
- Agra, C. e outros. (eds.) (2003). *La seguridad e la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Barcelona: Atelier
- Almeida, C., Vilalonga, J. (2008). *Código Processo Penal*. Coimbra: Almedina.
- Antunes, M. (2009). *Código Penal*. Coimbra: Coimbra Editores.
- Bardin, L. (2007). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bergalli, R. (2003). *Sistema Penal y problemas sociales*. Barcelona: Tirant lo Blanch.
- Brodeur, J.P. (2003). *Les visages de la police*. Les Presses de L'Université de Montréal. Montréal
- Campenhoudt, L. (2003). *Introdução à Análise dos Fenómenos Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Castel, R. (2003). *L'Insecurité Sociale – Qu'est-ce qu'être protégé?*. Éditions du seuil et La République des Idées.
- Comtois, C. (2002). *Études internationales*. Vol 33. Nº 2. P.379-381. In <http://id.erudit.org/iderudit/704423ar>
- Cusson, M. (2006). *Criminologia*. Cruz Quebrada: Casa das Letras.
- Durkheim, É. (2004). *As regras do Método Sociológico*. Lisboa: Editorial Presença.
- Foucault, M. (2005). *A Arqueologia do Saber*. Coimbra: Almedina.
- Foucault, M. (2006). *É preciso defender a sociedade*. Lisboa: Livros do Brasil.
- Garland, D. (1997). *Governmentality and the problem of crime: Foucault, criminology, sociology. Theoretical criminology*. Vol 1. Num 2. P 173-214.
- Garland, D. (2001). *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago press.
- Hayeck, F. (2009). *O Caminho para a Servidão*. Lisboa: Edições 70.
- Held, D.; McGreen, A. (2000). *The Global Transformations Reader*. Cambridge: Polity press.
- Hope, T. & Sparks, R. (eds.) (2000). *Crime, Risk and insecurity*. London: Routledge.
- Hughes, G. (2002). *Crime and insecurity: The new politics of public safety*. London: Sage
- Johnston, L. & Shearing, C. (2003). *Governig Security – Explorations in Policing and Justice*. London e New York: Routledge.
- Poiars, C. (1996). *Análise Psicocriminal das drogas – O Discurso de Legislador*. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências do Comportamento Desviantes
- Popper, K. (2007). *A Lógica da Pesquisa Científica*. São Paulo: Cultrix.
- Recasens, A. (2003). *La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía*. Barcelona: Tirant lo Blanch.
- Recasens, A. (2007). *La Seguridad Y sus Políticas*. Barcelona: Atelier.
- Relatório Anual de Segurança Interna 2009. In [http://www.mai.gov.pt/data/actualidades%20destaques/destaques/2010/RASI%202009%20-%20PCM%2025MAR.%20\(Versao%20definitiva\).pdf](http://www.mai.gov.pt/data/actualidades%20destaques/destaques/2010/RASI%202009%20-%20PCM%2025MAR.%20(Versao%20definitiva).pdf)
- Robert, Ph. (2002). *O Cidadão, O crime e o Estado*. Lisboa: Editorial Notícias.

- 40 Robert, Ph. (2007). *Sociologia do Crime*. Rio Janeiro: Editora Vozes.
- Roché, S. (1994). *Insécurité et liberté*. Paris: Odile Jacob.
- Roché, S. (1999). *Sociologie politique de l'insécurité: violences urbaines, inégalités et globalisation*. Paris: Odile Jacob
- Saraiva, J.H. (2005). *Volume comemorativo 20 anos do ISCPSI*. Coimbra: Almedina.
- Sarmento, C. (2005). *Volume comemorativo 20 anos do ISCPSI*. Coimbra: Almedina.
- Sarmento, C. (2007). *Políticas de Segurança na Sociedade Contemporânea*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Schmitt, C. (2004). *El Leviathan en la Teoria del Estado de Tomas Hobbes*. Granada: Editorial Comares, S.L.
- Silverman, D. (2001). *Interpreting Qualitative Data*. London: Sage publications.
- Skogan, W. (2004). *Community Policing. Can it Work?*. Chicago: Thomson Wadsworth.
- Stenson, K,& Cowell, D. (eds.) (1998). *The Politics of crime control*. London: Sage publications.
- Vail, J. (1999). *Insecure Times*. New Tork: Routlege.
- Zedner, L. (2009). *Security*. New York: Routledge