

CADERNOS NAVAIS
N.º 19 – Outubro - Dezembro 2006

SEGURANÇA E CIDADANIA

Conceitos e políticas

António Jorge de Figueiredo Lopes

Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

O Autor

O Dr. Antonio Jorge de Figueiredo Lopes é licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Desempenhou funções técnicas e de direcção na Administração Pública portuguesa e na Comissão Europeia e, na área política, foi Deputado da Assembleia da República e do Parlamento Europeu, tendo participado em oito Governos Constitucionais, sendo as primeiras funções as de Secretário de Estado da Administração Pública do III Governo, em 1978, e as últimas as de Ministro da Administração Interna no XV Governo no período de 2002 a 2004. Foi Vice-presidente do Conselho Científico do IEAP (Instituto Europeu de Administração Pública de Maastricht), Vice-presidente do INA (Instituto Nacional de Administração) e Assessor do Instituto da Defesa Nacional. Presentemente é Professor Convidado do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica, Presidente do Centro de Estudos EuroDefense-Portugal e Vice-Presidente da Direcção do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Publicou em Revistas nacionais e estrangeiros estudos e artigos sobre a prolemaica europeia, a reforma administrativa e as questões de segurança e defesa.

O Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE) foi criado pelo Despacho n.º 43/99 de 1 de Julho, na directa dependência do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, competindo-lhe promover e desenvolver estudos na área da Estratégia e do Poder Naval, quer a nível nacional quer a nível internacional. Compete-lhe ainda propor a publicação e divulgação de trabalhos sobre aquelas matérias. Para esse efeito, os trabalhos serão publicados nos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

SEGURANÇA E CIDADANIA
Conceitos e políticas

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

19/Out.-Dez. 2006

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha
Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE)

ISBN 972-8004-91-5

Depósito Legal n.º 183 119/02

Tiragem: 600 exemplares

EXECUÇÃO GRÁFICA:

António Coelho Dias, S. A.

SEGURANÇA E CIDADANIA

Conceitos e políticas

António Jorge de Figueiredo Lopes

1. INTRODUÇÃO

A segurança surge hoje como área de estudo e reflexão que suscita o interesse de diversos sectores da sociedade, nomeadamente políticos, jornalistas, polícias e militares e de várias áreas do saber tais como o direito, a ciência política, as relações internacionais, as ciências policiais e as ciências militares, sendo numerosos os cursos de pós-graduação consagrados a esta área quer na dominante das ciências políticas quer na vertente das relações internacionais e da defesa, com predominância para a abordagem teórica ou doutrinária. Estes estudos não se esgotam na análise do quadro juridico-institucional e juridico-criminal, nem se cingem à organização, atribuições, competências ou missões das polícias mas abrangem também o quadro político, o quadro operativo, policial, cultural, económico¹.

Por mim, o que pretendo é, sem veleidades de fazer doutrina ou imergir em profundas lucubrações, aproveitar esta honrosa oportunidade de utilizar os Cadernos Navais, em boa hora lançados pelo Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia (GERE), presidido pelo Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti – a quem me liga uma amizade de muitos anos forjada nas áreas da Defesa - para escrever sobre a segurança interna mais numa perspectiva política e prática do que teórica ou técnica, tendo em vista reiterar ideias, conceitos e programas que continuam a ter grande actualidade e pertinência neste importante domínio da cidadania.

¹ Ver em anexo referências bibliográficas sobre a temática da segurança

Não escondo que se trata também de um exercício de *memórias* na medida em que muitas das ideias, conceitos e políticas relativas à segurança interna que constituem o objecto deste trabalho foram estudadas e debatidas e até postas em prática no âmbito da execução do Programa do XV Governo, exercendo eu então funções governamentais no Ministério da Administração Interna. Trata-se de questões que me interpelavam diariamente mas nem sempre me davam o tempo necessário para uma reflexão e um estudo mais aprofundado. Valeu-me estar acompanhado por uma equipa de colaboradores de alta qualidade e que faziam para mim muitos dos estudos e reflexões que apoiavam a acção política.

No Programa do referido Governo - que iniciou funções em 6 de Abril de 2002 e nelas permaneceu até finais de Julho de 2004 - realça-se o exercício pleno da cidadania como o objectivo último da política de segurança interna. E apontam-se caminhos estratégicos para a sua realização que passam pelo reforço da autoridade do Estado enquanto valor essencial de uma sociedade democrática e factor imprescindível para o desenvolvimento económico e social do País, dando prevalência às intervenções proactivas em detrimento das reactivas na actuação das forças e serviços de segurança.

O que exige também uma sólida ligação institucional destas forças e serviços à sociedade civil, tendo em conta que a segurança, sendo em primeira linha uma responsabilidade colectiva assumida pelo Estado, é igualmente um direito e um dever de cada cidadão, seu destinatário e beneficiário. Tais orientações não esquecem finalmente a necessária colaboração internacional consubstanciada na cooperação policial no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, relativamente ao combate à criminalidade e ao terrorismo internacional.

Convém recordar que, neste princípio de século XXI, o tema da segurança que ocupa, desde há muito, a preocupação dos governantes, torna-se mesmo no ponto fulcral da agenda política. É cada vez mais uma preocupação fundamental da opinião pública e dos governos, além de ser um tema recorrente nos debates eleitorais. Na verdade, uma das principais expectativas dos cidadãos numa sociedade democrática, em qualquer parte do Mundo, é que o Estado esteja em condições de garantir a segurança. Tanto a segurança da sua vida e dos seus bens como a garantia dos seus direitos políticos e sociais. Ou

seja a segurança é hoje estudada e desenvolvida na convicção de que se trata de um direito e um dever dos cidadãos, face aos riscos e ameaças que afectam o dia a dia das pessoas.

Como veremos mais adiante, confrontamo-nos há uns anos a esta parte com a evolução do próprio conceito de Segurança, que, na sua acepção mais lata, passa a abranger a noção mais ampla de segurança e protecção do ser humano e particularmente a necessidade de garantir que o cidadão possa viver em liberdade, em paz e em tranquilidade e numa sociedade de bem-estar económico e social.

Neste sentido, a Segurança está também directamente ligada ao desenvolvimento económico e social das sociedades, pois nenhum progresso é possível num contexto de permanente insegurança. A ajuda ao desenvolvimento em relação aos países mais pobres, por exemplo, pode contribuir para combater o terrorismo internacional que tanto ameaça a segurança dos Estados e das pessoas ao mesmo tempo que vai contribuindo para a redução da pobreza e a reposição de mais justiça e equidade entre as Nações.

É nesta perspectiva política e estratégica da segurança, como conceito integrado de manutenção da ordem e da tranquilidade pública e factor de desenvolvimento económico e social, que se deve realçar o papel das forças e serviços de segurança no apoio à população que servem e que são a verdadeira razão da sua existência.

Como corolário destas breves considerações preambulares, podemos concluir que a garantia da segurança só pode ser o resultado de um esforço comum – Estado e cidadãos - em benefício de todos. A segurança dos cidadãos começa pela criação e preservação das condições necessárias para o exercício pleno dos direitos de cidadania, no respeito pela lei. Neste sentido, se deve realçar a importância da transmissão dos valores essenciais da cidadania activa e militante, designadamente em áreas como a educação e a integração social das minorias

Esta perspectiva enquadra-se numa concepção que aproxima a segurança à cidadania activa, não só porque põe a defesa dos direitos dos cidadãos como a primeira das prioridades, mas também porque considera que eles devem ser actores efectivos na produção deste bem público em benefício de toda a sociedade. Só esta perspectiva da segurança será capaz de mobilizar os

cidadãos na sua enorme pluralidade de convicções, culturas e crenças que faz a riqueza da nossa sociedade.

Do mesmo modo, é necessário que os Governos adoptem políticas de segurança interna tão eficazes na manutenção da ordem e tranquilidade pública, na prevenção e no combate a todos os títulos de criminalidade e na salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, como na defesa do prestígio e da autoridade do Estado garante primeiro dessa segurança.

2. CONCEITO MODERNO DE SEGURANÇA

O Instituto de Defesa Nacional fixou, no início dos anos oitenta, uma definição doutrinária para os conceitos de "Segurança Nacional" e de "Defesa Nacional" que, sob a influência de doutrinas militares seguidas noutros países e certamente em coerência com a Constituição de 1976, preconizava um vastíssimo leque de missões para as Forças Armadas e atribuía à Defesa Nacional um papel quase universal e exclusivo no combate a todo e qualquer tipo de ameaça à segurança. É o que se pode verificar na análise conjugada das seguintes definições:

"Segurança Nacional é a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento das funções do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas";

"Defesa Nacional é o conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar a potencialidade da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaça que, directa ou indirectamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional".

Estes conceitos foram debatidos e aprofundados durante anos pelos conferencistas e auditores dos Cursos de Defesa Nacional ministrados naquele prestigiado Instituto mas também constituíram uma referência conceptual com influência tanto na área académica como junto do legislador. Apesar de uma aparente

aceitação generalizada dos conceitos assim formulados, sugeriram, porém, vários autores e diversas correntes políticas democráticas a criticar esta visão tão ampla da defesa nacional e do papel das Forças Armadas, alegando que semelhante concepção não correspondia às noções correntes na Europa Ocidental.

A Assembleia da República acabaria por adoptar na revisão constitucional de 1982 e na Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro) um conceito mais restrito, consagrando a seguinte definição no seu Art. 1.º: "*a defesa nacional é a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas*". Nesta definição fica bem vincada a noção de que a defesa nacional visa essencialmente a ameaça externa, estando praticamente excluído o recurso às Forças Armadas no quadro das ameaças internas, isto é, no âmbito da segurança interna, assunto e responsabilidade exclusiva das polícias.

Diversos autores encontram uma justificação para a institucionalização deste modelo de separação das competências ou das áreas preferenciais de actuação das Forças Armadas e das Forças de Segurança, em função da natureza das ameaças externas e da ordem interna, no facto de a generalidade dos países ocidentais estarem ainda influenciados por certos valores da tradição democrática e republicana muito sensíveis à intervenção dos militares na ordem interna e, por isso, orientados no sentido de impedir a actuação das Forças Armadas em tarefas de prevenção e manutenção da ordem e segurança públicas. Como é evidente este argumento já não corresponde à situação actual da maioria dos Países democráticos no que respeita às tarefas de segurança e defesa, a cargo dos militares.

A verdade é que as importantes modificações operadas no ambiente internacional com o fim da guerra fria e a emergência de um novo tipo de ameaças à segurança dos Estados retirou alguma consistência à demarcação estabelecida entre as dimensões interna e externa das ameaças e da segurança. Mais recentemente os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 acabariam por tornar mais claro que a separação da esfera interna e externa em termos de ameaça à segurança é meramente artificial.

A noção de Segurança Interna está, por seu lado, também consagrada

na Constituição onde ficou bem vincado que ela é assegurada pelas actividades de polícia que incumbem às Forças e Serviços de Segurança. A Lei de Segurança Interna (Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, alterada pela Lei nº 8/91, de 1 de Abril) consagra a seguinte definição de segurança interna:

“A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática. A actividade de segurança interna exerce-se nos termos da lei, designadamente da lei penal e processual penal, das leis orgânicas das polícias e serviços de segurança. As medidas previstas na presente lei visam especialmente proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo”.

Nestes termos fica claro que o conceito de segurança interna não se confina à prevenção e ao combate da criminalidade. Abrange o objectivo mais vasto de assegurar a estabilidade social através de medidas de prevenção e de socorro susceptíveis de combater e minorar as consequências dos sinistros e catástrofes naturais e tecnológicas, em vertente essencialmente cívica, humanista e solidária.

Exerce-se, tanto no quadro legal nacional da cada Estado como no quadro dos compromissos internacionais por si assumidos, em obediência a duas tónicas essenciais: uma traduzida na garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas e na prevenção e combate à criminalidade; e outra de eminente cariz social consubstanciado na protecção de pessoas e bens, no normal funcionamento das instituições democráticas e no regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Esta visão favorece ainda as políticas que contribuam para o reforço da necessária confiança entre a sociedade civil e as polícias, que eliminem os constrangimentos que a insegurança causa à liberdade e à cidadania e que reforcem as relações de reconhecimento e mútua consideração entre as populações e as forças de segurança e seus agentes. Na verdade, tudo tem de ser feito para que a relação de confiança recíproca se solidifique cada vez mais entre os

cidadãos e a sua polícia, entre cada cidadão e cada agente de segurança, porque polícias e cidadãos não estão em lados opostos.

Para dar corpo a este conceito moderno da segurança cidadã, é essencial que, tanto a nível nacional como no plano europeu e internacional, haja uma conjugação mais estreita de áreas de acção em benefício da segurança e do sentimento de segurança dos cidadãos, assim como uma mais estreita entre polícias, serviços e agências europeia e internacionais de segurança com mandatos e funções distintas mas complementares. Hoje toma-se uma maior consciência, designadamente na esfera europeia, de que a internacionalização dos riscos e da criminalidade exige igualmente uma transnacionalização da prevenção e do combate à criminalidade.

Esta concepção abrangente da segurança, embora tenha como eixo fundamental os aspectos policiais, estende-se contudo a várias outras áreas que desempenham um papel importante na tranquilidade da vida dos cidadãos, nomeadamente, na área da protecção civil e do socorro.

Os problemas da insegurança ganham hoje novos contornos: os cidadãos em geral sentem estas questões de forma mais intensa e as forças de segurança começam a tomar consciência das suas limitações para a resolução destas questões através de modelos de actuação tradicionais².

Neste contexto, a segurança depende cada vez mais da capacidade de integração da acção das diversas policias em colaboração com as actividades de outros organismos dos Estado, da administração central e das Autarquias, envolvendo também as estruturas da sociedade civil.

² Mas simultaneamente é o próprio direito que baliza a margem de actuação das forças de segurança na prevenção e repressão da ilegalidade, ao impor que a mesma se desenvolva no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e na medida do estritamente necessário, numa clara subordinação à legalidade democrática, que, em sentido amplo, inclui a garantia e o cumprimento das leis em geral, naquilo que diz respeito à vida da colectividade, sobretudo, o direito primário das pessoas à segurança, tranquilidade e ordem pública, plano em que decisivamente se jogam vectores de realização do direito tão nucleares como a liberdade de circulação das pessoas, a sua integridade física e moral e a defesa dos seus bens. Em coerência com estes conceitos, considero que as Forças de Segurança têm que estar preparadas para cumprir eficazmente três funções essenciais: defender a legalidade democrática; garantir a segurança interna; prevenir e reprimir violações dos direitos dos cidadãos.

Segurança interna / segurança externa

A evolução destes últimos anos, quer por virtude do reforço da integração europeia quer em resultado da transnacionalização de vários tipos de criminalidade – designadamente o terrorismo internacional e a traficância – afrouxou a tradicional delimitação entre segurança interna e segurança externa.

Esta perspectiva internacional, amplificadora e diversificadora da noção de segurança interna, não podia deixar de ter reflexos a nível nacional no que respeita à dicotomia tradicional entre segurança interna e segurança externa. Com efeito, a tese tradicional da separação entre segurança interna e segurança exterior do Estado, por respeitar a realidades diferenciadas e visar objectivos distintos, tende a ceder o passo a uma só realidade estratégica a executar de forma conjugada através de meios estratégicos, táticos e logísticos diversificados.

As “Bases do Conceito Estratégico de Defesa Nacional”, submetidas a discussão pública durante o ano de 2002, constituem uma achega valiosa no caminho para a atenuação das fronteiras entre os conceitos de segurança interna e segurança exterior. Há, com efeito, cada vez mais uma concentração de áreas de acção onde, verificado determinado circunstancialismo, as Forças Armadas cooperam com as Forças e os Serviços de Segurança na garantia da segurança do Estado e dos cidadãos. O conceito de segurança interna, sob a ameaça do terrorismo internacional especificamente direccionado contra as democracias ocidentais, evoluiu no sentido de agregar áreas de defesa e protecção tradicionalmente distintas e não justapostas. Hoje a noção de segurança passa pela absorção de áreas de acção, no passado consideradas estanques na dicotomia segurança interna/segurança externa e apela ao esforço colectivo e individual na defesa dos valores da democracia.

É assim que, em vários Países, designadamente nos Estados Unidos da América, se tem vindo a evoluir para a aplicação de um novo conceito designado por “*Homeland Defence*”, através do qual se procuram estudar e aplicar novas formas de emprego das Forças Armadas em eventuais intervenções no domínio da segurança interna. De facto, o que realmente se passa é o reconhecimento de que não é aceitável que se exclua liminarmente a utilização dum instrumento de que se dispõe quando se perspectiva uma situação que faça perigar a segurança do Estado ou a segurança dos cidadãos.

Portugal, na sequência do 11 de Setembro, sentiu igualmente este tipo de constrangimentos no momento em que verificou a conveniência de utilizar as Forças Armadas em “missões de prevenção de riscos colectivos e de apoio ou reforço de medidas de segurança a locais onde se situam instalações relevantes de sectores essenciais da vida nacional”, tendo sido necessário a obtenção dum parecer favorável da Procuradoria Geral da República para se sustentar a conformidade dessas missões ao quadro legal vigente.

No essencial, trata-se de englobar no âmbito das situações de excepção todo o espectro de ameaças à segurança colectiva de pessoas e bens, nas quais se inscreve, designadamente, o terrorismo internacional. Sobretudo para os Estados de menor dimensão será essencial a aplicação de todos os recursos disponíveis para alcançar os fins que prossegue, o que implica a adopção de modelos insusceptíveis de provocar a duplicação de meios e estruturas e, pelo contrário, propiciem a coordenação de esforços e procedimentos entre os diversos sectores envolvidos em tarefas securitárias.

Liberdade e segurança

No artº 27, n.º 1, da nossa Constituição, estatui-se que “todos têm direito à liberdade e à segurança”. Este preceito que se integra na esfera dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos a par de outros princípios, como são, designadamente, os da inviolabilidade da vida humana e da integridade moral e física das pessoas.

Por isso é tarefa fundamental do Estado criar as condições necessárias para garantir aos cidadãos a respectiva liberdade e segurança. A conciliação entre estes dois pilares da democracia - o exercício dos direitos e liberdades e a segurança das pessoas - depende em muito da acção das forças e serviços de segurança, cuja actividade se encontra rigorosamente subordinada ao princípio da legalidade e às regras próprias do Estado de Direito³.

Com efeito, a liberdade é indissociável da segurança na construção de um regime democrático e na estruturação de um Estado de Direito. Como escrevia o Juiz Conselheiro Marques Vidal, na introdução ao Relatório de Segurança Interna de 2002, “a liberdade sem segurança almeja a anarquia, enquanto a segurança sem liberdade abre a porta ao autoritarismo”.

Segurança e cidadania

À medida que o conceito de segurança evolui, como aconteceu já na Europa, interna e externamente, da defesa do Estado, para a protecção dos cidadãos e a garantia dos seus direitos, a segurança interna associa-se duplamente à cidadania activa e o valor da solidariedade surge numa dupla acepção: pelo envolvimento da sociedade, sem prejuízo dos deveres do Estado e pelo exercício da cooperação europeia e internacional.

Já tivemos ocasião de sublinhar que a actividade das Forças e Serviços de Segurança assenta na autoridade dimanada da lei, destina-se ao serviço da comunidade e exerce-se num campo amplo e plural que vai desde a actuação na prevenção e combate à criminalidade e na manutenção da ordem pública até às acções de protecção civil de pessoas e bens e de minoração dos efeitos nefastos das grandes catástrofes naturais ou artificiais. Sendo sua finalidade estar ao serviço da comunidade, a actividade dos policiaes conta com a colaboração interessada dos cidadãos, seus últimos destinatários e beneficiários.

É por isso essencial recolocar a segurança no seu lugar próprio, tendo presente que a segurança dos cidadãos começa pelo exercício pleno dos direitos de cidadania no respeito pela lei e pelos valores fundamentais. A segurança é, em primeira linha, uma responsabilidade colectiva assumida pelo Estado, mas é também responsabilidade de cada cidadão

É sabido que uma das principais expectativas dos cidadãos em todo o Mundo é que o Estado esteja em condições de garantir a sua segurança: a segurança da sua vida, dos seus bens; a garantia dos seus direitos políticos,

³ É o próprio direito que baliza a margem de actuação das forças de segurança na prevenção e repressão da ilegalidade, ao impor que a mesma se desenvolva no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e na medida do estritamente necessário, numa clara subordinação à legalidade democrática que, em sentido amplo, inclui a garantia e o cumprimento das leis em geral, naquilo que diz respeito à vida da colectividade, plano em que decisivamente se jogam vectores de realização do direito tão nucleares como a liberdade de circulação das pessoas, a sua integridade física e moral e a defesa dos seus bens, numa palavra, o direito primário das pessoas à segurança, tranquilidade e ordem pública. Em coerência com estes conceitos, considera-se que as Forças de Segurança têm que estar preparadas para cumprir eficazmente três funções essenciais: defender a legalidade democrática; garantir a segurança interna; prevenir e reprimir violações dos direitos dos cidadãos.

económicos e sociais. Na verdade, o conceito de segurança abrange não apenas a segurança do Estado, mas a noção mais alargada de segurança do ser humano e particularmente a capacidade de o homem viver em liberdade, em paz e em tranquilidade.

Segurança e desenvolvimento

A segurança está naturalmente ligada ao desenvolvimento, de tal maneira que nenhum desenvolvimento é possível num contexto de insegurança. A ajuda ao desenvolvimento, por exemplo, pode contribuir para lutar contra o terrorismo internacional ao mesmo tempo que vai contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades e para a segurança mundial.

Do mesmo modo, pode dizer-se que a ecologia associada ao desenvolvimento e à preservação dos recursos naturais, entra hoje cada vez mais claramente na área da segurança estratégica: os atentados aos ecossistemas vitais para a humanidade, com efeitos sobre produtividade da terra ou a disponibilidade da água, são considerados como causadores de graves tensões internacionais, reflectindo-se já hoje sobre a necessidade de estruturar eventuais intervenções em zonas ecologicamente críticas, antes que derrapagens sucessivas não conduzam a verdadeiras guerras do ambiente.

Por outro lado, os factos evidenciam que uma segurança efectiva, num mundo globalizante e globalizado, não poderá ser proporcionada, simplesmente, em termos nacionais. Com o crescimento dos gastos militares mundiais, chegando a perto de 1 trilião de dólares anuais, a guerra ao terrorismo está a minar recursos que poderiam ser utilizados no combate às causas básicas da insegurança. Além disso, políticas que buscam a segurança principalmente por meios militares e deixam de cuidar dos factores subjacentes da instabilidade, podem provocar uma espiral de violência e caos.

Daí que a necessidade de colaboração internacional é cada vez maior, e o estabelecimento das bases para uma paz duradoura exigirá maior cooperação internacional numa ampla variedade de frentes, desde o combate ao terrorismo, até ao combate às causas subjacentes dos conflitos e da instabilidade, tais como pobreza, a superpopulação, as doenças e a degradação ambiental. Ao mesmo tempo, a experiência das últimas décadas tornou claro que a construção de um mundo seguro exigirá interacções extensas entre uma vasta

gama de actores, incluindo autoridades governamentais e políticos pessoalmente empenhados, tanto a nível regional e internacional como a nível nacional, assim como as organizações da sociedade civil⁴.

3. DESAFIOS À SEGURANÇA – UM NOVO QUADRO DE AMEAÇAS

Se folhearmos os jornais e virmos os noticiários da televisão, não é difícil apercebermo-nos de que se vive actualmente uma crise de sociedade com repercussões nas famílias e nos grupos sociais: é a violência nas ruas das grandes cidades, com indícios de criminalidade organizada; é a recessão económica, com a perda de capacidade de compra dos cidadãos e com o empobrecimento de tantos a verem o emprego em risco e a qualidade de vida a diminuir; é a “indisciplina” nas escolas e as agressões aos professores; é a violência doméstica. É caso para nos interrogarmos se a maior causa de tudo isto, o grande problema, não estará numa profunda crise de valores. Há valores que se estão a perder como a coesão das famílias e o abandono dos filhos à voracidade da rua ou ao domínio dos jogos electrónicos.

Não é possível analisar a gravidade acrescida de que se revestem os problemas da Segurança nas sociedades modernas se não se delimitarem as grandes questões que contribuem para essa escalada, se não se diagnosticarem as relações causa-efeito, se não se fizerem opções determinadas quanto aos percursos a trilhar. No que respeita às causas, temos também de nos preocupar com a cultura da falta de exigência e de ausência de valores que vai impregnando a Sociedade; com o crescimento do número dos marginalizados do conhecimento, da riqueza e do conforto; com a atitude da indiferença, incompetência e incumprimento que avassala serviços fundamentais do Estado; com as condições infra humanas em que vivem e trabalham no nosso país os imigrantes ilegais.

⁴ Como se lê no documento sobre a “Estratégia Europeia de Segurança, “A melhor protecção para a nossa segurança é um mundo constituído por Estados democráticos bem governados. As melhores formas de reforçar a ordem internacional são a disseminação dos princípios da boa governação, o apoio às reformas sociais e políticas, a luta contra a corrupção e os abusos de poder, o estabelecimento do primado do direito e a protecção dos direitos humanos”.

Neste contexto, importa ter presente que algumas modificações ultimamente verificadas na estrutura da sociedade portuguesa e no panorama geopolítico internacional podem desencadear novos tipos de ameaças à segurança interna no país: Quais são esses factores? Que espécie de ameaça fazem germinar?

Há quem se tenha dedicado a fazer pesquisas nestes domínios tendo conseguido enumerar um certo número de situações como factores de risco e de ameaças à segurança. Enumero-os a seguir, embora me dispense de os comentar para não alongar este texto. Assim, são referidos como factores de risco os seguintes: o enfraquecimento da autoridade pública do Estado; os novos fluxos migratórios; o processo da acelerada concentração urbana; a consolidação dos mercados globais e as novas tecnologias; Portugal enquanto fronteira externa da União Europeia.

Quanto às ameaças à segurança interna, referem-se as seguintes: multiplicação das manifestações de desobediência civil e agressões a agentes da autoridade; incremento da imigração clandestina; ampliação dos incidentes de cariz xenófobo; agravamento do narcotráfico em território nacional; reforço da presença do crime organizado em Portugal.

A progressiva concretização deste cenários terá, como é óbvio, importantes reflexos sociais e políticos. Em consequência, o Estado português confronta-se desde já com a necessidade de dar respostas eficazes às ameaças que se perfilam para os próximos anos, o que exigirá não somente estratégias adequadas de prevenção e combate por parte das Forças e Serviços de Segurança, como também uma política de segurança interna de grande amplitude e raio de acção.

De facto, atendendo à natureza eminentemente social dos factores indutores de ameaça, crê-se que os riscos apontados só poderão ser eficazmente sustidos mediante uma política de segurança interna que se desenvolva em articulação com medidas de longo alcance nos domínios das políticas sociais, educativas, económicas e de relações externas do Estado português.

Para o acerto das medidas a adoptar neste campo, é imprescindível, todavia, o conhecimento detalhado e rigoroso de cada uma das ameaças apontadas. Tornam-se indispensáveis, assim, informações de natureza monográfica

caracterizando, em pormenor, os agentes, a causalidade, a geografia e os principais efeitos de cada uma das ameaças supracitadas, tarefa que o Serviço de Informações de Segurança deve estar em condições de realizar.

Assim, perante as ameaças existentes à segurança interna, cuja tipologia pode pôr em causa a segurança do Estado, exige uma actualização dos conceitos estratégicos e implica que à valência militar se adicione, com cada vez maior proeminência, uma outra, tocando diversos vectores, com valências sociais em que se incluem as forças de segurança.

Perante os acontecimentos mundiais mais recentes, nomeadamente, a persistência dos conflitos armados, os ataques terroristas em Nova Iorque, Madrid e Londres, as catástrofes naturais a devastar regiões e cidades inteiras, a questão da segurança tornou-se mais premente do que nunca e os Estados reconhecem que precisam de estar melhor preparados para defender os cidadãos.

Não podemos esquecer, porém, que o terrorismo é apenas o sintoma de um conjunto bem mais abrangente de problemas complexos que requerem mais do que uma resposta militar. Actos de terror e as reacções que provocam são, frequentemente, resultado de profundas pressões socioeconómicas, ambientais e políticas, para já não falar nos fanatismos religiosos – tudo isto são forças que, conjuntamente, criam um mundo menos estável e mais perigoso.

Temos de referir ainda como riscos ou ameaças globais, a pobreza endémica, as transições económicas convulsivas que causam desigualdade crescente e alto desemprego, a disseminação de armamentos letais, as migrações e movimentos populacionais em larga escala, os desastres naturais recorrentes, o colapso de ecossistemas, novas doenças transmissíveis, as pandemias, etc.

É certo que, sob o ponto de vista teórico e doutrinário, o terrorismo internacional é desde há muito identificado como uma das ameaças mais prováveis neste início do século XXI, mas ninguém, até ao 11 de Setembro de 2001, acreditava que estávamos tão próximos de a ver concretizada de uma forma tão brutal e tão eficaz que já ninguém hesita em reconhecer que o Mundo ficou em pânico e os Estados Unidos passaram a viver em estado de guerra. Estamos face a uma nova forma de guerra porque não se viu ainda o rosto de um

inimigo que não reivindica território, não luta pela independência, nem procura a conquista de poder mas age friamente com a intenção de causar danos profundos e irreparáveis em pessoas inocentes e desarticular a ordem política e económica da grande potência americana.

Quem quer que tenha planeado este ataque aos interesses americanos escolheu logicamente os pontos vitais da segurança do Estado e o centro mais representativo dos interesses económicos dos Estados Unidos, como alvos certos e até agora inexpugnáveis desta gigantesca acção terrorista, provocando efeitos devastadores e terríveis em nada diferentes, senão mesmo mais trágicos e espectaculares do que os bombardeamentos aéreos que ocorrem em cenários de guerra "clássica", no Médio-Oriente, nos Balcãs ou noutros pontos do globo.

Como tem sido reconhecido, sobretudo no âmbito da NATO, a maior parte das ameaças à Segurança na Europa actual não são militares. Podem resultar de problemas económicos, de antagonismo étnicos ou de migrações clandestinas ou podem estar relacionados com o crime organizado, o terrorismo e a corrupção, que têm uma dimensão internacional. É neste contexto, que Chris Donnelly – conselheiro especial da NATO– afirmou que "muitas das novas funções militares que requerem as competências clássicas de um soldado poderão ser melhor desempenhadas por polícias".

Para a execução deste novo tipo de missões, de algum modo alheias à vocação natural das Forças Armadas, adquire papel relevante a intervenção complementar de forças do tipo "gendarmerie" como, no caso português, a GNR uma policia de natureza e estatuto militar⁵.

Este quadro situacional, implica uma concepção alargada do conceito "segurança interna", enquanto conceito multifacetado. A política de segurança

⁵ A Lei de Segurança Interna consagra o regime dual: natureza militar da GNR e a natureza civil da PSP. Compreende-se a necessidade que há, em ter no terreno, uma força de segurança que faça a cobertura territorial do País garantindo a Segurança do Estado e assegurando a defesa das pessoas e bens. Além disso, só há vantagens para a segurança que a GNR, a força de segurança interna a quem cabe a responsabilidade dessas áreas, seja uma força militar ou militarizada, não só, porque em caso de necessidade, será a primeira linha das Forças Armadas no terreno, como, por si só, um elemento dissuasor.

interna não poderá ser formulada de um ponto de vista isolado, mas interdisciplinar, enquanto política de confluência, resultante de outras políticas sectoriais.

A sua formulação é condicionada pela existência de múltiplas vulnerabilidades devido a factores geopolíticos, dentre os quais uma extensa fronteira marítima, que proporciona oportunidades de entrada ilegal de mercadorias e pessoas em território nacional, além das fortes ligações culturais e linguísticas com países da América Latina e África e ainda pelo facto de Portugal constituir hoje uma das fronteiras externas da União Europeia.

Na verdade, o quadro da segurança internacional e regional em que Portugal se insere transformou-se radicalmente na década passada e até as instituições da segurança europeia evoluíram para se adaptar a exigências e missões diferentes, como é o caso da NATO e da UE. Além disso, por virtude da globalização e da participação nestas organizações internacionais, os interesses que temos de proteger situam-se hoje nas mais diversas regiões do planeta e impõem uma nova caracterização das fronteiras que temos de defender e dos cenários de intervenção onde o interesse nacional seja posto em causa.

Seja como for, não há dúvidas de que a capacidade de segurança externa de Estados como Portugal não é definida predominantemente pelo seu potencial militar, mas cada vez mais por factores políticos, económicos, sociais, culturais e históricos.

A espiral de aumento da delinquência declarada produz-se por volta dos anos 70 incentivada por importante transformação social que incidiu sobre os modelos de sociedade centrada sobre a crise da família, a falta de tempo que se dedicava ao cuidado das crianças, a par da persistência de altos níveis de desemprego juvenil e sem dúvida o aumento do consumo das novas drogas e seus derivados.

Nos últimos vinte anos houve um grande número de projectos e estudos que demonstraram o custo e o benefício dos programas de prevenção da delinquência comparativamente com os gastos dedicados à aplicação da lei e das medidas de justiça criminal. A prevenção da delinquência tem demonstrado ser um investimento que aporta mais benefícios do que gastos em justiça e nas vítimas.

A última década alterou profundamente o cenário geopolítico onde vivemos e a sociedade portuguesa, cada vez mais, como uma sociedade multicult-

tural, multiétnica e interdependente, caracterizada pela sua abertura ao exterior. Em consequência da desmaterialização das fronteiras, a segurança interna é afectada por ameaças variadas, muitas das quais têm a sua génese para além das fronteiras geopolíticas, tendo o seu potencial ampliado pela componente tecnológica que incorporam.

São estas ameaças, que depois de materializadas em território nacional, são geradoras de riscos múltiplos que influenciam negativamente o sentimento de segurança das pessoas, as quais sentem os seus reflexos na sua vida diária, afectando a sua qualidade de vida, factor fundamental no Estado contemporâneo. Nestas condições, exigem-se à administração e aos poderes públicos respostas adequadas e oportunas à prevenção e combate a estas ameaças.

Como corolário necessário de todos estes conceitos, temos de retirar uma primeira conclusão: a segurança das pessoas e dos bens só pode ser o resultado de um esforço comum – Estado e sociedade civil - em benefício de toda a sociedade. No nosso País, ainda é a pequena criminalidade que mais contribui para o sentimento de insegurança dos cidadãos. Até por isso, a prevenção se apresenta aos nossos olhos como a componente essencial da luta contra a criminalidade. Afinal, o objectivo neste combate à criminalidade é o de impedir, tanto quanto possível, que o crime chegue sequer a ser cometido.

4. SEGURANÇA SOLIDÁRIA E CIDADÃ – CONTRIBUTOS PARA UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À CRIMINALIDADE

A sociedade contemporânea, caracterizada pela urbanização acelerada dos grandes centros urbanos, pela precariedade da habitação, pelos espaços de exclusão, pelas disfunções da família, pelo multiculturalismo, pela interdependência, exige da polícia, por um lado, respostas reactivas à criminalidade, de modo a garantir a segurança da sociedade, por outro lado, exige respostas proactivas, dirigidas à prevenção da criminalidade e da desordem, visando a actuação sobre situações que potencialmente podem afectar o sentimento de segurança dos cidadãos.

Estas situações requerem uma atenção muito especial e uma intervenção

activa do Estado e da sociedade civil, mas exigem também aos policias a aprendizagem de novas formas de intervenção e de conduta na acção, que estão muito para além das suas tarefas tradicionais de simples manutenção da ordem e da segurança pública.

É através deste entrosamento e compreensão mútua entre policias e comunidades que melhor poderão contribuir para a resolução dos problemas de segurança das populações. Por isso, consideramos que é fundamental actuar no domínio da formação permanente dos elementos policiais e apostar decididamente na aquisição de novos conhecimentos e de novos padrões de actuação, sempre enformados por uma cultura democrática e humanista, baseada no respeito da dignidade da pessoa humana.

Gostaria de referir-me agora ao particular aspecto da criminalidade e da sua prevenção, extraindo alguns dados dos últimos relatórios disponíveis. Portugal tem, como é sabido e o relatório relativo ao ano de 2002 confirma, um dos mais baixos índices de criminalidade de entre os países da União Europeia, sendo apenas ultrapassado pela Irlanda. De 2001 para 2002, o aumento da criminalidade de perto de 5 por cento registado (medido no conjunto das participações-crime feitas à GNR, PSP e PJ), quase idêntico ao da vizinha Espanha, é ainda assim inferior ao dos dois outros chamados «países da coesão» e não destoa especialmente da média europeia.

Revelam os números de 2002, a que continuo a referir-me, que o crime contra o património continua a ser o mais praticado entre nós, e a maior expressão da criminalidade reflectida nas estatísticas advém dos crimes de menor moldura penal: ofensas corporais simples, ameaça e coacção, difamação, calúnia e injúria, furto não qualificado e danos. É também o caso dos crimes «rodoviários», que têm copiosa quota-parte no registo da criminalidade participada e no seu aumento.

Há um aspecto por assim dizer positivo no aumento estatístico da criminalidade que me quero registar: o aumento dos índices reflecte também, com notável incidência, um melhor empenhamento de efectivos e maior capacidade de actuação policial, designadamente no que se refere à condução sem habilitação legal ou sob o efeito do álcool e das drogas. Também no que se refere à violência doméstica, reflectindo a sua recente tipificação como crime público, e ao abuso sexual de menores, o aumento de participações registado (bem

menos significativo no conjunto) traduz não só maior confiança na acção policial como uma mais vincada repulsa da sociedade por este tipo de violência criminosa.

A par da diminuição da delinquência juvenil, atribuível pelo menos em parte às acções preventivas no âmbito dos programas «Escola Segura» e «Escolhas», especificamente dirigidos aos jovens, verificou-se um agravamento do fenómeno da delinquência grupal, que já não tem apenas uma expressão acentuadamente metropolitana, e se expandiu pelas áreas urbanas do interior do país, requerendo pois uma resposta também mais ampla e integrada.

Constata-se, por outro lado, que os crimes de maior gravidade e sofisticação provêm, em parte, da actuação de grupos nacionais e transnacionais, e do elevado grau de mobilidade inter ou transfronteiriça que imprimem às suas acções criminosas.

Nota-se, finalmente um acréscimo relativo na criminalidade de carácter mais violento e grave, ainda que esta tenha uma baixa representação no cômputo geral.

Nestes últimos tempos fomos todos alertados para a problemática da segurança interna por razões bem tristes. O assassinato gratuito de dois jovens policias que cumpriam a sua nobre missão de manutenção da ordem deixou-nos mais uma vez, como há pouco mais de um mês e como em Fevereiro de 2001, dramaticamente confrontados com as fragilidades da nossa sociedade perante a violência criminosa que utiliza os estratos mais débeis para desenvolver as suas actividades contra a ordem e contra a lei.

As opiniões que então se fizeram ouvir nem sempre têm merecido, como é fundamental nestes casos, a necessária ponderação. A par das expressões sentidas dos portugueses solidários com as famílias das vítimas e a PSP, não faltaram os "opinion makers" do costume a lançar a confusão num domínio onde é exigido muita ponderação e bom senso. Normalmente apelando para a força quando a policia é agredida com a mesma veemência e leviandade como reclamam o desarmamento dos agentes quando estes reprimem com mais vigor e por vezes com consequências inevitáveis decorrentes do uso da força.

Para enfrentar estes desafios requer-se uma política de segurança interna que alie um enorme profissionalismo e eficácia no combate à criminalidade com a capacidade de mobilização dos cidadãos e das suas associações

cívicas para dissuadir e prevenir o crime e proteger os cidadãos e as riquezas naturais, como o mar e as florestas, em situações de calamidade. Só uma política de segurança integrada e solidária estará à altura de tal desafio. Esta política reconhece o papel essencial das forças e serviços de segurança em quem o Estado democrático deposita a nobre missão da garantia destes valores, dotando-os com o atributo de autoridade que não pode ser entendido senão como um valor instrumental que tem de ser exercido nos termos da lei para servir a comunidade.

Esta noção de segurança solidária e cidadã tem como paradigma antecipar e não apenas reagir, prevenir e não apenas reprimir, e evitar tanto quanto possível – o crime, o desastre, a crise, a calamidade – e não apenas remediar ou acudir a posteriori. A segurança e a tranquilidade pública são um meio para garantir o exercício pleno da cidadania e não um fim em si mesmas. Por esta razão, a segurança é um bem público e a sua produção um serviço público em benefício de toda a sociedade que requer, mais do que qualquer outro, competência, isenção, independência, estabilidade e empenhamento solidário que a todos, sem excepção, convoca e deve comprometer.

Esta assunção, cívica por excelência, deve, pois, mobilizar todos os cidadãos na enorme pluralidade de convicções, culturas e crenças que faz a riqueza da nossa sociedade, em particular os que têm especiais responsabilidades na gestão da coisa pública e da comunicação aos cidadãos.

Uma política de segurança solidária, ou seja uma política de prevenção e combate ao crime é aquela que tem em consideração os factores que geram e facilitam a delinquência e que seja capaz de mobilizar diferentes sectores da sociedade e da administração pública para prevenir e evitar a criminalidade na medida em que ela possa ser evitada, para obviar às condições sociais que a propiciam e igualmente para aliviar as suas consequências sobre as comunidades.

Esta forma integrada de agir, por assim dizer, parte obviamente do pressuposto de que a política de segurança interna não tem apenas como objectivo reprimir os agentes do crime, mas é também orientada pelo objectivo da contenção e da prevenção da criminalidade.

A contenção e a prevenção são naturalmente preocupação central dos Estados democráticos e prioridade dos seus governos, e constituem o fulcro desta iniciativa. Se o objectivo geral que nos norteia é garantir a segurança dos

cidadãos, a prioridade central, mais que reprimir os criminosos, é evitar o crime, agir antes e não depois da sua consumação. Evitando o crime, não há vítimas, que é a situação absolutamente ideal. Nas cidades, os espaços de exclusão social constituem terreno fértil para o desenvolvimento da criminalidade, em que se mistura muitas vezes a droga com a pequena criminalidade, mas igualmente para a grande criminalidade organizada. A política de segurança solidária, assente na ideia de proximidade e comunidade, destina-se também a minorar o sentimento de insegurança dos cidadãos, de que o apoio à vítima constitui uma componente obviamente importante.

Estudos feitos a nível europeu apontam para que a exclusão social que gera potencialmente a criminalidade, em certas áreas, resulta de um conjunto variado de factores de que podemos enumerar alguns: desemprego ou subemprego crónico; migrantes mal integrados; pobreza; maus resultados escolares; dificuldade de relação com as forças de segurança; parque urbano degradado. A política de Administração Interna não pode alhear-se dos efeitos que esse tipo de factores exercem sobre a segurança dos cidadãos, ciente embora de que a sua superação requer a conjugação de energias de vários sectores da administração pública e, de uma forma mais geral, do conjunto da sociedade.

Garantir a segurança dos cidadãos continua a ser um dever clássico do Estado, mas não pode ser cabalmente cumprido segundo os modelos tradicionais. Uma visão moderna da segurança implica uma concepção integrada da política a seguir para alterar as situações de fractura social e de marginalidade que facilitam a delinquência e eclosão da violência, uma abordagem multifacetada, que conjuga de forma coerente as prioridades da segurança com a acção enérgica no capítulo económico e social. Trata-se de criar, afinal, uma nova cultura de segurança.

Para garantir uma acção integrada desenvolvida em várias frentes, há que coordenar e promover a acção concertada entre vários sectores governamentais, da administração central e local, e igualmente das organizações da sociedade civil.

É particularmente crucial que se tire partido da complementaridade da acção pública e da sociedade civil, tanto mais que, através de uma variedade de organizações, esta tem já uma actividade importantíssima nos mais diversos domínios da solidariedade social, da educação e da integração. Essa experiên-

cia é aliás um valioso contributo para a formulação e vários aspectos da aplicação prática desta iniciativa. Também a comunidade empresarial, outra parte particularmente activa da sociedade civil, tem um papel importante a desempenhar na segurança solidária. As empresas são agentes fundamentais de desenvolvimento. O incentivo à sua instalação em determinadas zonas, por exemplo, pode em certos casos representar a diferença entre emprego e desemprego para um elevado número de residentes.

Da estreita ligação entre todos os actores depende fundamentalmente a possibilidade de implantar a perspectiva de segurança solidária, envolvendo activamente os cidadãos nos problemas das sociedades e comunidades onde vivem.

Enquadra-se por isso numa concepção cidadã da segurança, não só porque põe a defesa dos direitos e a garantia de segurança dos cidadãos como a primeira das prioridades, mas também porque considera que eles devem ser actores efectivos do seu próprio destino.

Trata-se no fundo de estender ao campo da segurança, tradicionalmente quase por completo reservado ao Estado, a prática do diálogo cada vez mais estreito e da responsabilização dos cidadãos que caracteriza o Estado de direito democrático.

Um programa de segurança solidária deve ter sempre presentes os princípios fundamentais por que se rege, ou seja:

Programa de segurança solidária

- o princípio da proximidade com os cidadãos,
- o princípio da participação e entreatajuda das comunidades locais
- a contratualização entre as instituições e a sociedade civil
- uma concepção cidadã e comunitária da acção policial

Numa primeira fase os programas concretos em que se traduz o programa geral da segurança solidária centrar-se-ão nas principais áreas de exclusão social com fortes índices de criminalidade. Nesta fase, serão lançadas acções-piloto num conjunto de concelhos seleccionados para definir as regiões alvo dessas acções. Para as definir, é preciso lançar um inquérito a nível nacional. Nessas áreas serão estabelecidos para prevenir e combater a criminalidade

planos integrados, envolvendo o governo, as forças de segurança, as autarquias locais, as organizações da sociedade civil e as empresas, em sintonia com o Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social.

A iniciativa poderá assim ser testada e o plano de acção aperfeiçoado em função da experiência ganha. Serão também nesse processo definidas as instituições públicas e privadas que devem ser envolvidas e que certamente variarão de região para região.

A dimensão policial da segurança solidária

Fundamentalmente dirigida à prevenção e à dissuasão, a Segurança Solidária tem igualmente uma componente policial. A dimensão preventiva da actuação policial implica o aperfeiçoamento a um duplo nível. Ao nível da formação, e através do conhecimento dos modelos preventivos, deve estimular-se o uso rigoroso e adequado da informação policial e das estatísticas. A investigação preventiva tem uma importância significativa neste domínio: só um rigoroso conhecimento das causas de criminalidade permite encontrar soluções adequadas para a sua eliminação.

O segundo nível da prevenção policial é o aspecto ético. A actuação policial deve nortear-se pela protecção da dignidade humana e dos direitos fundamentais dos indivíduos. O conhecimento profundo destes direitos e a consciencialização de que a intervenção policial não se limita ao mero cumprimento de obrigações legais, indo além das diversas estratégias e técnicas de polícia, são elementos essenciais desta dimensão ética.

Na sua vertente dissuasiva, a actuação policial beneficiará do aumento da presença de efectivos em locais estratégicos, com base na antecipação e num bom conhecimento das zonas e dos padrões de criminalidade.

A segurança solidária desenvolver-se-á, como vimos, através de um conjunto de programas diversificados, alguns de carácter eminentemente civil de combate à exclusão social, e outros com uma clara componente policial a desenvolver através das forças de segurança, designadamente através dos programas de policiamento de proximidade. Entre estes gostaria de destacar os seguintes:

“Escola Segura”, “Idosos em Segurança”, “Violência Doméstica”, “Crianças e Jovens em Risco”, “Apoio às Vítimas de Crime”, “Comércio Seguro”,

“Verão Seguro”, e “Serra Segura”. A experiência já adquirida neste domínio comprova as enormes vantagens deste tipo de programas. Os resultados da “Escola Segura”, por exemplo, são encorajadores pois revelam uma diminuição sensível da criminalidade juvenil, correspondendo a uma diminuição de 15% o número de ocorrências registadas em 2002 relativamente a 2001.

De tudo o que antecede, podemos destacar três pontos que me parecem fundamentais:

Em primeiro lugar, ao estender a noção de «solidariedade» ao capítulo da segurança interna o princípio orientador é o da responsabilização e da participação activa dos cidadãos; mas não de forma alguma a transferência de responsabilidades quanto ao direito à segurança, cuja garantia e protecção cabe exclusivamente ao Estado.

Em segundo lugar, a visão integradora e atenta dos fenómenos propiciadores e perpetuadores da criminalidade não pode significar menor atenção às funções de vigilância, prevenção, dissuasão e repressão em que a acção policial é indispensável e insubstituível.

Por último, é preciso chamar a atenção para o facto de que nada estava mais longe do espírito desta iniciativa do que transformar as Forças de Segurança numa espécie de assistentes sociais ou, por outro lado, subordinar aos ditames da segurança a acção de combate à exclusão social. Como qualquer outra política integrada, é no plano da coordenação das várias frentes e não na confusão ou mistura das tarefas que cabem a cada um que podem obter-se os resultados desejáveis. Trata-se de conjugar prioridades em diferentes capítulos para prevenir justamente a conjugação dos factores que favorecem a criminalidade.

Política de segurança cidadã e solidária

Esta preocupação central deve reflectir-se numa estratégia nacional de combate à criminalidade que, ao mesmo tempo que reforça a eficácia da acção policial, atende à envolvente mais larga das causas da insegurança e das condições de exclusão que a geram, e visa envolver as estruturas nacionais de segurança, os órgãos regionais e locais e as organizações da sociedade civil e os agentes económicos. Porque apostamos numa concepção solidária da segurança, a participação dos mais diversos sectores da sociedade na prevenção e

contenção da delinquência deve ser promovida, numa responsabilização que redunde em seu maior benefício.

Uma política de segurança interna exigente e cidadã é tão eficaz na manutenção da ordem e tranquilidade pública, na prevenção e no combate a todos os tipos de criminalidade, como na salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, além de contribuir para reforçar o prestígio e a autoridade do Estado e mobiliza a sociedade.

Pode mesmo acrescentar-se que uma política de segurança cidadã e solidária concorre para restaurar a confiança tão abalada entre a sociedade civil e o Estado e para eliminar os constrangimentos que a insegurança causa à liberdade, além de ir no sentido da fundação de uma cultura de segurança e de cidadania activa. Uma cultura de segurança e de cidadania que, tendo como eixo fulcral a protecção dos cidadãos, exige e propicia simultaneamente, para além da boa cooperação entre as várias forças e serviços de segurança, sem atropelo das respectivas esferas de competência, um clima de confiança e respeito mútuo entre as forças policiais e a generalidade dos cidadãos, cientes de que ambos estão do mesmo lado.

A política de segurança solidária toma em consideração os factores que geram e facilitam o crime e pretende mobilizar diferentes sectores da sociedade e da administração pública para evitar a criminalidade, na medida em que ela pode ser evitada, para obviar às condições sociais que a propiciam e igualmente para aliviar as suas consequências sobre as comunidades. Por isso, os programas concretos em que se venha a traduzir um plano geral da segurança solidária centrar-se-ão nas principais áreas de exclusão social, com fortes índices de criminalidade. Neste sentido, o MAI lançou em 2003 um inquérito a nível nacional, através dos Governadores Civis, com o objectivo de fazer o levantamento de quatro situações seguintes:

- quais as principais zonas de exclusão social do país,
- quais as principais causas desses focos de exclusão,
- qual o grau de presença de Organizações não Governamentais e outras organizações da sociedade civil nessas áreas e
- qual o tipo de criminalidade existente em cada distrito.

Sei que alguns resultados preliminares desses inquéritos confirmavam, como já se esperava, que, nas cidades, os espaços de exclusão social consti-

tuem terreno fértil para o desenvolvimento da criminalidade, em que se mistura muitas vezes a droga com a pequena criminalidade e ocasionalmente com crimes de maior gravidade.

Os inquéritos realizados mostram que os maiores problemas de criminalidade resultam da prática de “pequenos” crimes, em particular, violência grupal, crimes contra as pessoas (difamação, ofensas simples à integridade física), crimes contra o património (danos, furtos, etc.), e crimes associados ao consumo e tráfico de droga. Note-se também que, em alguns distritos, a violência doméstica e os maus tratos a crianças são crimes que assumem bastante relevância, pelo que requerem particular atenção, em particular, através do reforço das medidas de apoio às vítimas.

Os principais problemas de exclusão social detectados nos diferentes distritos relacionam-se com a desestruturação familiar, a toxicodependência, o analfabetismo e a falta de qualificação profissional, a precariedade habitacional, o alcoolismo, o insucesso escolar e a carência económica, em geral. Note-se também que em oito distritos portugueses existem zonas em que a exclusão social atinge o grau máximo, numa escala de 1 a 6, sendo que em apenas dois deles, Viseu e Castelo Branco, não parecem registar-se grandes focos de exclusão.

Para combater este problema, é fundamental garantir uma acção integrada desenvolvida em várias frentes: há que coordenar e promover a acção concertada entre vários sectores governamentais, da administração central e local, e igualmente das organizações da sociedade civil. É particularmente crucial que se tire partido da complementaridade da acção pública e da sociedade civil, tanto mais que, através de uma variedade de organizações, esta tem já uma actividade importantíssima nos mais diversos domínios da solidariedade social, da educação e da integração.

Neste contexto e relativamente ao levantamento das ONG’s e das associações presentes nas zonas consideradas de maior exclusão social, os resultados do inquérito demonstram que a maioria das associações que lidam, no terreno, com o fenómeno da pobreza e, em geral, da exclusão, estão ligadas à Igreja Católica, através da acção levada a cabo pelas Dioceses, paróquias e ordens religiosas (ex. as Misericórdias, Caritas Diocesanas, Centros paroquiais, etc.). Por outro lado, no que respeita a actividades de ocupação de jovens,

acções de prevenção da toxicodependência ou o apoio a imigrantes, diferentes associações agrupando residentes dos bairros e instituições públicas ligadas à Administração central ou às Autarquias têm também uma presença importante.

Também a comunidade empresarial, outra parte particularmente activa da sociedade civil, tem um papel importante a desempenhar na segurança solidária. O programa "Solidariedade" desenvolvido pela AIP é um exemplo disso mesmo. As empresas são agentes fundamentais de desenvolvimento. O incentivo à sua instalação em determinadas zonas, por exemplo, pode em certos casos representar a diferença entre emprego e desemprego para um elevado número de residentes. Em sentido contrário, também foi referido que o encerramento de algumas empresas de uma região e o consequente desemprego poderia ser um factor de instabilidade social.

Tendo definido as principais áreas da exclusão social, torna-se agora necessário, para prevenir e combater a criminalidade, estabelecer planos integrados, envolvendo a administração pública, as forças de segurança, as autarquias locais, as organizações da sociedade civil e as empresas, em sintonia com o Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social.

A concepção da segurança cidadã e solidária pode estender-se a outras áreas da Administração Interna como sejam a segurança rodoviária e a protecção civil e o socorro em situações de calamidade ou desastres naturais. É na perspectiva política e estratégica da segurança que enunciei que temos de enfatizar o papel das forças e serviços de segurança, dos bombeiros e dos elementos da Protecção Civil no apoio à população que servem e que é a verdadeira razão da sua existência.

A execução de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate à Criminalidade⁶, através da identificação de áreas estratégicas de intervenção prioritária, pode ser uma solução para aumentar a eficácia de políticas nacionais pro-activas tão importantes quando se trata da segurança.

A dimensão europeia dos programas de segurança cidadã

A promoção de iniciativas de segurança integrada tem sido ultimamente uma constante em vários países europeus. No Reino Unido, foram criadas

⁶ Ver Anexos IV

parcerias para a redução da criminalidade, que interagem, a nível local, com as parcerias instituídas no âmbito do Plano da Renovação dos Bairros, a par do incentivo às iniciativas locais em que a canalização dos recursos é feita de acordo com as prioridades estabelecidas pelos residentes de cada área. Em França, foram estabelecidos os Contratos Locais de Segurança. Em Espanha, mais concretamente em Barcelona, foram criados os Conselhos Distritais de Segurança e Prevenção, e na Finlândia promovidas redes locais de cooperação.

Estas iniciativas nos países europeus correspondem à preocupação de resolver a nível local uma preocupação que se manifesta de forma crescente no plano da União Europeia pela segurança dos cidadãos. Um “elevado nível de protecção dos cidadãos num espaço de liberdade, segurança e justiça” (artigo 2º do TUE) e a instituição de uma cidadania da União que reforça a defesa dos direitos dos cidadãos (artigo 17º do TCE) são claros indícios de como a segurança cidadã ascendeu à lista das prioridades da agenda europeia.

Embora grande parte das medidas da União Europeia em matéria de segurança se concentrem essencialmente na criminalidade organizada e transfronteiriça, é o problema da pequena criminalidade – fenómeno essencialmente local – que suscita, como atrás referi, o maior sentimento de medo e insegurança entre os cidadãos.

No seu parecer de 18 de Novembro de 1999 sobre “Criminalidade e Segurança nas Zonas Urbanas” o Comité das Regiões define a conjugação de factores que está subjacente à prática de qualquer crime: “o crime acontece quando um indivíduo com predisposição para a criminalidade está perante um objecto que convida ao crime mas que não se encontra protegido de forma adequada”. Neste sentido, o parecer considera que a prevenção – entendida como a tentativa de desfazer aquela conjugação – o elemento central de uma política europeia de combate à pequena criminalidade.

Como é sabido, a partir da assinatura e subsequente entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, através de directivas, regulamentos, deliberações e decisões – quadro de natureza juridicamente vinculativa respeitantes à construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça no âmbito da União Europeia, é cada vez maior a influência do direito comunitário sobre os direitos nacionais dos Estados - membros no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos.

A segurança na União Europeia, como aliás em todos os Estados demo-

cráticos, é a resultante de um conjunto diversificado de políticas e medidas concretas, que combinam a segurança propriamente dita com a justiça e a liberdade e não esquecem a dimensão social e económica.

Os Estados membros da União Europeia compartilham fortes interesses comuns que defendem e realizam através de políticas comuns. Da identificação precisa desses interesses e das modalidades concretas da sua defesa e realização, decorre a justa medida entre o que pode e deve ser feito no plano da União Europeia e o que pode e deve ser feito no plano de cada país.

Abolidas que foram no essencial as fronteiras internas, a fronteira de cada um dos Estados membros é hoje a fronteira externa da União. Neste sentido, Portugal fará em breve fronteira com a Ucrânia, tal como a Espanha faz fronteira com a Rússia, a Finlândia tem uma fronteira atlântica e a Polónia terá em breve uma fronteira mediterrânica. A União Europeia, no seu todo, tende a ter uma só linha de fronteira.

A realização da plena cidadania na União Europeia, que é o objecto da concretização do espaço de liberdade, segurança e justiça, exige igualdade na garantia e na protecção dos direitos dos cidadãos, quer sejam ou não nacionais de um Estado membro, em todo o «território» da União Europeia. Exige igualmente que a justiça seja o fiel do equilíbrio de mútuo reforço entre liberdade e segurança. Exige que para a segurança contribuam também a política económica, social e de coesão, ou seja, as políticas eminentemente comunitárias.

Não se trata de fazer imperar a segurança sobre tudo o resto, numa críspação contrária ao próprio modelo europeu. Bem pelo contrário, trata-se de pôr em prática a ideia de que para a segurança – e para o sentimento de segurança entre os cidadãos – a garantia dos direitos é tão importante quanto a exigência em relação aos deveres.

Na Europa assumimos muito a sério o compromisso que tomámos, em conjunto com os nossos parceiros comunitários, de fazer coincidir a União Europeia com um espaço de liberdade, segurança e justiça, assente na solidariedade interna e externa. Temos plena consciência de que a União Europeia tende a ter uma só linha de fronteira, e que a segurança dos cidadãos neste espaço integrado – sem prejuízo da responsabilidade individual dos Estados regida pelo princípio da subsidiariedade –, é cada vez mais uma responsabilidade que só em estreita cooperação se pode eficazmente realizar.

Esta ideia é hoje plenamente aceite em relação ao terrorismo. Dado o aparecimento de redes transnacionais, não só nenhum Estado se considera capaz de se proteger sozinho como se sente solidariamente obrigado a colaborar na luta contra o terrorismo, nas suas várias dimensões. A solidariedade que hoje presta é aquela que amanhã certamente receberá. Às redes terroristas há que opor outra rede: a da solidariedade e da cooperação europeia e internacional.

A gestão comum da fronteira externa, terrestre e marítima, é um domínio em que a cooperação deve ser reforçada como, aliás, foi reafirmado pelo Conselho Europeu de Sevilha. Neste sentido, há que propor a criação de instrumentos eficazes de vigilância e protecção ambiental, incluindo a vigilância do tráfego de «navios perigosos».

São hoje mais de 13 milhões os imigrantes legais na União Europeia que representam perto de 3,5% da população dos Quinze. A coesão social, e por extensão a segurança, exige que sejam conferidos aos cidadãos de países terceiros legalmente residentes direitos e deveres semelhantes aos dos cidadãos europeus, em particular o direito de participação política a nível local. A cidadania europeia pode ser desligada do conceito de nacionalidade de um país membro da União Europeia, e o acesso aos direitos sociais e económicos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais (que fará seguramente parte da futura Constituição), deve ser proporcionado de maneira igual a nacionais e não nacionais legalmente residentes.

Portugal, que foi e continua a ser em menor medida, um país de forte emigração, e se transformou simultaneamente em país de acolhimento, procura com particular empenho o bom caminho no desejável equilíbrio entre o controlo da imigração e a garantia de protecção a quem dela verdadeiramente carece.

Este é um objectivo que não podemos perder de vista no debate sobre o futuro da Europa, que em breve vai ter lugar no nosso País assim como nos restantes Estados membros da União Europeia.

A Europa tem que progredir não só na sua capacidade de combate o tráfico ilegal, mas também na concretização de um espaço de direito e de liberdade extensivo aos imigrantes e aos asilados. A constitucionalização da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais será um passo importante nessa direcção, mas não é menos necessário adoptar as medidas concretas que dão conteúdo a esse corpo de direitos.

Há demasiada injustiça no mundo para que a Europa não assuma, de forma comum, a sua tradição humanista na protecção dos que nela procuram refúgio. Há demasiada insegurança para que a Europa não assuma, de forma comum, que a segurança, no verdadeiro sentido do termo, é indissociável da liberdade.

5. É PORTUGAL UM PAIS SEGURO?

Relativamente ao sentimento de segurança/insegurança, reporto-me agora a sondagens realizadas a nível europeu que medem a noção de nível de segurança «nas ruas», revelando que há um ligeiro acréscimo do sentimento de segurança entre os portugueses, que consideram as ruas mais seguras em 2002 que dois anos antes, inversamente ao que sucede na generalidade dos países da União Europeia, em que se regista um decréscimo também por margem mínima.

No espaço europeu em que nos situamos, caracterizado por uma crescente interdependência e cooperação dos países na prevenção e luta contra os fenómenos da criminalidade e do sentimento de insegurança, convirá realizar uma análise comparativa entre a situação portuguesa e a ocorrida nos outros Estados europeus, em matéria de evolução da criminalidade registada nos últimos anos.

Uma análise comparada da criminalidade registada apresenta condicionantes e dificuldades, em termos de rigor científico, já que a diversidade de estruturas políticas, jurídicas e culturais conduz a tipologias criminais, critérios de notação estatística da criminalidade registada, fontes estatísticas e análises muito diversificadas.

Feita uma análise da evolução da criminalidade registada em alguns países europeus, no ano em apreço, constata-se que Portugal segue a tendência observada nos países do Sul da Europa, que aponta para uma subida do número de ocorrências. No entanto, no grupo dos Países da Coesão, Portugal é o que apresenta valores mais favoráveis, em 2002, pois a Espanha tem um desempenho próximo do nosso com + 4,95%, mas a Grécia e a Irlanda registam acréscimos deveras significativos que se aproximam dos +20%.

Importa ter presente que as oscilações anuais registadas resultam das circunstâncias próprias de cada país, relacionadas com o desfasamento dos ritmos de evolução social, económica e demográfica registados nos vários países europeus nas últimas décadas, originando temporalidades diferentes em termos de evolução da criminalidade e do sentimento de insegurança.

A apreciação dos resultados de diversos países europeus permite, assim, constatar que nalguns casos existem ligeiras diminuições ou estabilizações (casos da Finlândia, com -1,2%, da Escócia, com -0,5%, da França, com +1,28%, ou de Inglaterra/País de Gales, com +2%), ou noutros casos uma relativa subida (casos da Alemanha, com +6,1%, da Espanha, com +4,95%, de Portugal, com +4,9%, ou da Suécia, com +3%), enquanto que noutros países se assiste a um acentuado crescimento do número destas ocorrências (casos da Irlanda, com +18%, ou da Grécia, com +19%).

Além disso, e para que se possa interpretar com rigor e compreender a evolução da criminalidade em vários países, em termos qualitativos e quantitativos, importa que esta seja analisada em termos de ciclos temporais, bem como no que respeita à taxa de incidência das ocorrências registadas no conjunto da população – ratio de crimes participados por mil habitantes. Este tipo de abordagem permite perceber que cada país se encontra, num dado momento do ciclo, em patamares diferentes de evolução, e salienta a incidência diferenciada do volume de criminalidade denunciada⁷.

Portugal apresenta, nesta matéria, uma taxa de incidência que se destaca claramente dos valores registados na grande maioria dos outros países europeus, à excepção da República da Irlanda, que apresenta ainda um valor particularmente baixo em relação à média europeia (cerca de 24 crimes participados por mil habitantes).

Sentimentos de segurança/insegurança

A segurança interna obedece a uma estruturação conceptual e legal que traça os limites da actuação das forças e serviços encarregados da sua preservação, mas ela é também dependente das condições psicológicas e sociais dos cidadãos seus destinatários.

⁷ Ver Quadro em Anexo III

Esta importante questão mereceu um estudo desenvolvido inserido no Relatório de Segurança Interna relativo a 2002, onde se pode ler: "A insegurança é constituída por dois vectores determinantes: um individual e outro colectivo. O homem sofre os medos próprios e alheios quando vive em comunidade, o que significa que o temor individual e o colectivo se interpenetram e ampliam ou atenuam mutuamente. A insegurança pode materializar-se na agressão da ordem e tranquilidade públicas e na alteração das condições normais de vida por consequência de forças exteriores, em termos que afectam o grau de tolerância normal dos cidadãos pela perturbação que lhes causa no estilo de vida e na liberdade de movimentação habituais. A sua dimensão e os seus efeitos podem ser aferidos materialmente.

Não acontece o mesmo com a insegurança derivada de razões de ordem psicológica e social, quer do indivíduo quer da comunidade onde se insere, que são dificilmente mensuráveis, na medida em que dependem de factores variáveis como sejam a idade, a saúde e a cultura das populações e a repercussão mediática do feito. Um crime violento e letal pode gerar um abalo psicológico na comunidade mais de indignação do que de medo. Porém, poderá originar um grave sentimento de insegurança a nível pessoal e colectivo, se tiver sido praticado em circunstâncias morais repugnantes ou selváticas, por autores desconhecidos ou por bando organizado e merecer tratamento intensivo da comunicação social. O sentimento de insegurança da comunidade pode também ser seriamente afectado por crimes de menor gravidade, praticados de forma intensiva e persistente, mesmo sem o eco difusor e ampliador da comunicação social".

Deste modo pode concluir-se que a segurança é influenciada por factores pessoais e colectivos, de ordem social, cultural, económica, religiosa, étnica e etária. Por isso, o combate à insegurança psicológica deve merecer, para além do empenhamento das forças e serviços de segurança e do aparelho judiciário com o objectivo de uma atempada investigação dos factos criminosos, definição dos seus autores e respectivo julgamento, uma política articulada de formação educativa e cultural com a colaboração das organizações não governamentais, cívicas, religiosas e desportivas.

Relativamente à correlação entre a acção das forças e serviços de segurança e o seu reflexo no sentimento de segurança ou de insegurança dos cidadãos, que se afere pela expressão da opinião pública, tem interesse fazer uma

abordagem ao relatório preparado para a Comissão Europeia pela EORG, intitulado "Public Safety, Exposure to Drug-Related Problems and Crime" – Public Opinion Survey, relativo ao ano de 2002 e abrangendo os 15 Estados-membros da União Europeia.

Permite-nos esse relatório uma visão global a nível da União Europeia, e parcelar relativamente a cada um dos seus Estados-membros sobre o grau de confiança dos cidadãos na acção preventiva e repressiva da criminalidade.

Numa amostra de 1.000 cidadãos inquiridos por cada país, com idade superior a 15 anos, o inquérito colhe as opiniões sobre vários assuntos conexos com a segurança, dos quais se destaca o relativo à segurança urbana em 2002.

Dele resulta que em Portugal, 24% dos cidadãos consideram as ruas muito seguras, 45% têm-nas como razoavelmente seguras, 20% um pouco inseguras e 11% muito inseguras.

Em relação à última amostragem daquele organismo, ocorrida em 2000, verificou-se um acréscimo de confiança dos cidadãos portugueses nas actividades da prevenção e do combate à criminalidade urbana, pois as percentagens computadas nesse ano foram, respectivamente de 23%, 40%, 25% e 12%. Enquanto, em 2002, o somatório das respostas a considerar as ruas muito seguras e razoavelmente seguras atingiu uma percentagem de 69%, e as respostas indicativas da sua pouca segurança e da sua muita insegurança atingiram 31%, em 2000 essas percentagens foram respectivamente de 63% e 37%. Isto significa que houve um acréscimo no sentimento de segurança dos portugueses em detrimento do sentimento de insegurança durante o referido período bi-anual.

Note-se que na análise global do sentimento de segurança a nível da União Europeia a tendência foi inversa, isto é, diminuíram os "ratios" percentuais relativos à muita segurança e à razoável segurança, aumentando os referentes à pouca e nenhuma segurança.

Com efeito, os cidadãos europeus em 2000 distribuíram-se por uma percentagem de 23% de ruas muito seguras, 44% de ruas razoavelmente seguras, o que soma uma percentagem positiva de 67%, em confronto com 23% de ruas pouco seguras e 10% de ruas com total ausência de segurança, o que soma 33% de opiniões negativas. Ora estes números em 2002 desceram para 21%, 43% e 64% relativamente aos níveis de confiança securitária.

Mantiveram-se em 23% quanto às ruas de pouca segurança, mas aumentaram para 12% no que respeita às ruas sem qualquer segurança, o que soma a percentagem de 35% de tendência negativa.

Por conseguinte, embora em margens mínimas, aumentou a nível global da União Europeia, o sentimento de insegurança dos seus cidadãos ao contrário do que aconteceu em Portugal durante o biénio 2000/2002⁸.

6. ADEQUAÇÃO DAS BASES LEGAIS DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA E DAS LEIS ORGÂNICAS DAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA

É a Lei n.º 20/87, de 12 de Junho – Lei da Segurança Interna – que define o conceito de segurança interna assim como os fins, os princípios fundamentais e a política a executar. Como já atrás se referiu, o n.º 1 do artigo 1º estabelece que “a segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.”

O n.º 3 do referido artigo diz-nos que as medidas previstas nessa actividade “visam especialmente proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo.”

Do n.º 2 deste artigo e do art.º 2.º do mesmo diploma fundamental, resulta que as actividades englobadas no conceito de segurança interna estão subordinadas à estrita observância do princípio da legalidade democrática com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e pelos demais direitos que enformam o Estado de Direito.

Por conseguinte, tanto a execução das medidas de acentuado carácter policial, como são as intervenções destinadas à garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas e à prevenção criminal e combate ao crime, como a

⁸ Ver Relatório de Segurança Interna - RASI 2002

das de pendor eminentemente social e político englobadas na protecção de pessoas e bens e na sustentação do normal funcionamento das instituições democráticas e do regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais, terão que ser desenvolvidas no estrito cumprimento da lei.

Sendo a política de segurança interna "o conjunto de princípios, orientações e medidas tendentes à prossecução permanente dos fins definidos no artigo 1.º, como preceitua o art.º 3.º da Lei de Segurança Interna, compete ao Governo a respectiva condução e à Assembleia da República essencialmente a sua fiscalização, nos termos conjugados dos arts.º 7.º e 8.º da mesma Lei.

O enquadramento legal do conceito de segurança interna não se esgota, porém, na actividade legislativa nacional uma vez que, por força do art.º 8 da Constituição fazem parte do direito português as normas e os princípios de direito internacional geral ou comum, assim como vigoram na ordem jurídica interna tanto as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português, como as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte, desde que tal esteja estabelecido nos respectivos tratados constitutivos.

Portugal é membro da União Europeia e a nível internacional tem subscrito tratados e convenções com manifesta incidência no ordenamento legal e no conceito doutrinal de segurança interna, designadamente o Tratado e Convenção de Schengen, os Tratados de Maastricht, de Amsterdão e de Nice e a Convenção Europol. Como, a nível mais alargado, tem assinado ou aderido a tratados, acordos e convenções internacionais, designadamente na esfera da ONU, respeitantes ao tráfico de estupefacientes e ao combate a organizações terroristas. Em consequência desses instrumentos a segurança interna dos Estados-membros passou a ter uma vertente intercomunitária ou internacional pautada pela cooperação e solidariedade.

Necessidade de adequação do Sistema de Segurança Interna

Face às ameaças emergentes e aos riscos que impendem sobre a comunidade nacional, torna-se essencial rever e actualizar o Sistema de Segurança Interna, apostando fortemente na coordenação e na economia de meios, de forma a assegurar uma coordenação e articulação eficaz, evitando redundân-

cias e incompatibilidades. Além disso, as actuais estruturas de coordenação das Forças e Serviços de Segurança são ainda as que foram criadas pela mencionada Lei de Segurança Interna aprovada em Junho de 1987 (a Lei 20/87), tendo apenas embora tendo sofrido actualizações pontuais no início da década de 90 dada a extinção da Guarda Fiscal em 1992.

Desde então emergiram novas realidades tais como: o aparecimento da policia municipal, a difusão de novos modelos de policiamento, a extensão do Conceito Estratégico da defesa Nacional às finalidades inerentes à segurança interna, a criação do Sistema Nacional de Gestão de crises, a expansão da indústria de segurança privada. Por tudo isto é necessário rever a arquitectura do Sistema de Segurança Interna nascido num período ainda sob o efeito da guerra-fria.

No quadro de uma necessária e inadiável reformulação da política de segurança pública, importaria proceder à revisão do próprio Conceito de Segurança Interna definido na Lei; confirmar o exercício subsidiário de funções policiais pelas Forças Armadas fora dos estados de excepção; consagrar a realidade das policias municipais; reforçar a ligação da segurança privada ao sistema de segurança pública; etc.

A revisão do conceito de segurança interna implicaria também o seu alargamento expresso à segurança rodoviária e à protecção civil, além do desenvolvimento de pontos de conexão com o conceito estratégico de defesa nacional, especialmente, no que respeita ao combate ao terrorismo, à protecção nuclear, biológica e química assim como às grandes catástrofes naturais.

Importância da revisão e efectiva aplicação do Plano de Coordenação e Cooperação das Forças e Serviços de Segurança

Este Plano foi previsto na Lei de Segurança Interna com a finalidade de definir normas e procedimentos que requeiram o empenhamento combinado e a actuação concertada de efectivos e meios das diferentes Forças e Serviços de Segurança em situação de grave ameaça à Segurança, como é a defesa da vida e integridade das pessoas, a manutenção da paz pública e da ordem democrática, face à criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo. Este documento procura regular as competências de coordenação de cada policia definindo vários sistemas operativos.

A Estrutura de Coordenação estabelecida na Lei da Organização da Investigação Criminal (LOI) prevê os seguintes órgãos: ao nível político-estratégico, o Conselho Coordenador; ao nível da actividade de investigação criminal, o SIIC (Sistema Integrado de Investigação Criminal); ao nível da coordenação operacional, o Sistema de Coordenação Operacional (SICOP), definido na LOI garantindo a articulação entre PJ, GNR e PSP.

As maiores dificuldades resultam do desentendimento entre PJ e outras Polícias no que respeita ao comando e gestão dos chamados incidentes tático-policiais. Posições extremadas e inconciliáveis. Enquanto a GNR e PSP se batem pelo primado da segurança e ordem pública, a Polícia Judiciária quer que prevaleça o primado da investigação criminal e da punição do criminoso.

O Sistema de Investigação Criminal estabelece que a investigação criminal é conduzida pelos órgãos de polícia criminal, quer os de competência genérica (GNR, PSP e PJ), quer os de competência específica, com destaque para o SEF. À PJ é atribuída competência reservada em matéria de investigação da criminalidade violenta ou organizada.

Retomar os projectos de reorganização das FSS

A revisão orgânica das FSS tem de passar pela reavaliação da natureza de cada uma das Forças, das suas competências e da sua organização. A reorganização territorial tem de passar pela implementação de uma cobertura do território adequada à orgânica, ao estatuto e às formas de policiamento e meios de cada uma das Forças de Segurança. Esta reorganização visará o reforço e a consolidação do carácter civil da PSP e a sua competência relativamente às áreas urbanas; o carácter militar da GNR, com responsabilidade pelas restantes áreas territoriais.

Nesta como em muitas outras reformas da organização territorial não se deve ser dogmático. Importante é, sem dúvida, a optimização das áreas geográficas sob responsabilidade de cada uma das forças, de forma a evitar a fragmentação dos recursos e aumentar a massa crítica dos mesmos nos locais onde mais se faz sentir a insegurança.

Este ambicioso e urgente processo de reorganização deve passar ainda pela introdução de critérios de gestão que contribuam para melhorar as condições de exercício das funções policiais e para aumentar a motivação do seu

peçoal. Esta reorganização passará também pela admissão de funcionários civis e pela implementação do *outsourcing* em áreas funcionais não estratégicas. Não podemos continuar a ver polícias a desempenhar funções de apoio administrativo não operacional.

O projecto de modernização iniciado na PSP – o SIIRP (Sistema Integrado de Informação e Racionalização de Procedimentos da PSP) que deveria ter sido concluído até finais de 2005 - deveria prosseguir assim como as propostas do anterior Director Nacional Dr. Mário Morgado no que respeita à implementação de Unidades de Serviços Partilhados, um conceito organizativo muito próximo dos sistemas de *back-office* adoptados pela generalidade dos Bancos.

7. O PAPEL DA PREVENÇÃO NA SEGURANÇA DO EURO 2004

A forma como decorreu o Campeonato Europeu de Futebol (Euro2004) deu a Portugal, segundo os especialistas⁹, um enorme prestígio. Os próprios adeptos entrevistados elogiaram a acção da Polícia, considerando os nossos agentes muito prestáveis e simpáticos. Para além disso, alguns dos que assistiram a intervenções da PSP espantaram-se com a eficácia e a rapidez da sua actuação.

A estratégia foi deliberada e pensada previamente, tendo passado por fazer um acompanhamento "amigável e colaborante" dos adeptos desde o momento em que aterravam em qualquer um dos aeroportos portugueses. Assim foi possível vigiá-los, "gerindo os potenciais criadores de violência.

No EURO2004, não houve incidentes, não porque não estivessem presentes *hooligans*, nem porque a sorte estivesse sempre do lado português, como insistem alguns. Segundo especialistas em comportamentos de massas que estudaram o caso português e o compararam com o EURO 2000 realizado na Bélgica, tal ficou a dever-se ao modelo de actuação das forças de segurança.

⁹ "O holandês Otto Adang, o inglês Clifford Stout e a alemã Martina Schreiber andaram no terreno, durante o campeonato europeu, em contacto permanente com polícias e adeptos, muitos dos quais entrevistaram. Elaboraram e apresentaram um Relatório em cujas conclusões constataram que as Polícias portuguesas (PSP e GNR) optaram por uma intervenção de "low profile", civilista, que criou nos adeptos uma identidade comum e uma propensão para a festa e para a não-violência.

Vale a pena recordar que, na candidatura à organização da fase final do Campeonato Europeu de futebol de 2004, o Estado Português comprometeu-se a tomar as medidas necessárias para garantir um acolhimento eficiente e seguro aos adeptos e participantes directos neste evento. As questões da segurança e da manutenção da ordem pública associadas a este acontecimento constituíam em si mesmas um grande desafio.

Com efeito, a realização do EURO2004 em Portugal criava, em termos de segurança, um potencial de ameaça e um aumento substancial da ameaça à segurança e à ordem pública para níveis muito pouco usuais no nosso País. Alterações da ordem pública, normalmente caracterizadas por enorme violência, antes e depois dos jogos e em certa medida também durante a realização dos mesmos.

Tínhamos a clara percepção de que todos os esforços desenvolvidos para utilizar o EURO2004 com vista a projectar a imagem de Portugal ficariam completamente perdidos se não houvesse capacidade de responder de forma eficaz às mais do que possíveis e prováveis alterações de ordem pública que viessem a ocorrer.

Além disso, era preciso olhar para o estado das polícias portuguesas, em termos de preparação e equipamento adequado às ameaças previsíveis. E seria desastroso para os objectivos fixados que as Forças de Segurança fossem obrigadas a recorrer a armas letais e que dessa actuação resultassem feridos graves ou mesmo mortos.

Alguns lamentáveis exemplos dessa realidade ocorreram no passado, quando os agentes, por não terem protecção individual suficiente, se viram obrigados a recorrer ao uso de armas tendo como consequência a ocorrência de feridos graves e mortos¹⁰. Sabíamos que iriam estar presentes 16 selecções nacionais, atraindo ao nosso País mais de meio milhão de adeptos de futebol. Estamos a falar do terceiro evento desportivo mais importante a nível mundial e sem dúvida o maior evento desportivo jamais organizado em Portugal. Através das televisões, seria visto por mais de 1 bilião de espectadores em todo o mundo.

¹⁰ Este foi um bom argumento para fazer vingar, em parte substancial e sobretudo na área das Finanças, o projecto de modernização preconizado pelo MAI.

Num tempo em que a ameaça terrorista é real e em que outras ameaças à ordem não são negligenciáveis, importa saber responder a estes desafios. Vários Campeonatos foram marcados por incidentes relacionados com adeptos, não só dentro dos estádios, com destaque para o arremesso de objectos contundentes e invasões de campo, como fora destes, tais como, batalhas organizadas entre clubes rivais em sítios pré-combinados estações de serviço, zonas centrais das cidades, etc. Em 2000 a parte central da cidade de Charleroi, na Bélgica, ficou completamente destruída.

Outras das preocupações mais relevantes seriam o reaparecimento entre os grupos organizados de adeptos de núcleos de índole racista e ainda de conexões com a criminalidade organizada, com infiltrações nas claques. Já a nível europeu se tinham tomado medidas, que no entanto, até agora, pouco tinham provado. Não evitaram os graves incidentes no EURO 2000...

Expressões de *hooliganismo* tiveram lugar na maioria dos campeonatos internacionais: desde o Europeu 1988, na Alemanha, até 2000 na Bélgica e na Holanda. Situação que nos fez reflectir sobre o que poderia vir a acontecer em Portugal em 2004. No rescaldo dos casos de Heysel 1985 - 39 vitimas mortais - e de Hillsborough 1989 - 98 vitimas mortais - foram desenvolvidos esforços persistentes para que os equipamentos, as autoridades, os protagonistas do desporto e os cidadãos tenham mais segurança.

A nível europeu foi aprovada a Convenção sobre Violência e os Excessos nas manifestações desportivas, subscrita pela maioria dos países e adoptada pela UEFA. Mais recentemente - em dez 2001 - o Manual para a Cooperação Policial e as medidas para a prevenção e o combate à violência associada aos jogos de futebol veio consignar medidas pragmáticas tendo considerado a cooperação policial como a chave do problema, e para isso criando unidades nacionais de informação policial, como pólos centrais dessa cooperação.

O combate à violência no desporto, em grandes acontecimentos como o EURO 2004, teria por isso de assentar numa profícua cooperação entre várias entidades. Para além das entidades não estatais de entre as quais se destacam a UEFA, as Sociedades EURO 2004 e Portugal 2004 e os próprios proprietários dos estádios, cumpre realçar com um muito particular enfoque a cooperação policial ao nível internacional.

A nível nacional, é também essencial uma profícua coordenação entre as

diversas Forças e Serviços de segurança, devendo reconhecer-se o papel determinante da troca de informações. É no Centro Coordenador de Informações Policiais, que têm assento todas as forças de segurança. Durante o EURO 2004, neste CCIP foram acolhidos representantes das forças policiais e "spotters" de todos os países participantes, possibilitando assim a circulação de informação e a referenciação de todos os elementos associados ao fenómeno do *hooliganismo* e da violência desportiva.

Sabíamos que o sucesso da realização do EURO 2004 passava necessariamente pelo planeamento e execução de um amplo conjunto de medidas integradas e bem coordenadas que garantissem a segurança dos desportistas e demais participantes no evento. Por isso, se estruturaram bem cedo os mecanismos necessários para coordenar a actuação dos diversos organismos e entidades que contribuíam para a segurança global do evento e que tinham a seu cargo a segurança pública, a segurança privada e a segurança passiva.

No domínio da organização e da gestão, nas áreas da formação, no reforço dos efectivos, no apetrechamento com novos equipamentos, na modernização e reforço das viaturas de vários tipos, na melhoria das instalações, nada foi descurado.

Resumindo, o normal seria que a violência, o hooliganismo, os confrontos com a polícia estivessem presentes em Portugal com o Campeonato de futebol. A nossa aposta era inverter o que parecia uma inevitabilidade e acreditar que era possível dar corpo a um novo conceito – o conceito de desporto em festa e a um novo modelo de policiamento, novas formas de enquadrar a violência e a agressividade, um modelo mais civilista e cidadão.

Era uma grande aposta mas aliciante. Tanto mais que, a acrescentar a tudo o mais, no caso português teríamos de conjugar o fatalismo internacional da violência desportiva com a ausência de uma cultura de segurança, por um lado, e a inexistência de hábitos de cooperação e muito menos de hierarquização entre os diversos agentes intervenientes nas actividades operacionais. Uma aposta e uma garantia de que, acontecesse o que acontecesse, ninguém nos iria poder acusar de não termos sabido compreender a tempo e agir com determinação face às tremendas exigências que nos eram impostas. Não desfalecíamos, mesmo perante os velhos do Restelo, que, sistematicamente, tentavam pôr em causa o esforço desenvolvido e, em alguns casos, minar a confiança dos

Portugueses nas suas forças e nos seus serviços de segurança, denegrindo a imagem de Portugal no mundo¹¹.

Pouco mais de um mês antes do início do torneio, o Ministro da Administração Interna declarou formalmente e publicamente que as Forças e os Serviços de Segurança estavam prontos para a segurança do EURO 2004 e iriam dar um contributo decisivo para que esse evento fosse, como veio a ser, a tradução real do convívio e do espírito desportivo, reforçando o respeito e a amizade que une os povos europeus, num ambiente de liberdade, segurança e justiça¹².

¹¹ "Foi o que senti, no dia 30 de Março 2004, em Bruxelas, no Conselho de Ministros do Interior e da Justiça da União Europeia, onde intervim para dar conta de todas as medidas adoptadas pelo Governo português até àquela data e agradecer a excelente cooperação das Polícias de todos os Estados representados no Euro 2004.

Assumi com frontalidade, o nosso empenhamento total e todos os nossos esforços para, com rigor, coerência e seriedade, garantir a segurança, tendo mesmo ousado lançar o desafio de que o EURO 2004 poderia muito bem ser "o melhor europeu de sempre".

Era preciso falar com convicção naquele preciso momento. É que, dos primeiros noticiários europeus desse dia chegaram à sala onde estava reunido o Conselho de Ministros europeus da Justiça e dos Assuntos Internos as tais vozes da lamúria e do derrotismo irresponsável, proclamadas "*urbi et orbe*" pelos prestimosos media de serviço portugueses e reproduzidas com destaque por todas as estações europeias: com preocupação e alguma desconfiança, os Ministros ouviam proclamar alto e bom som pela voz irresponsável de alguns dirigentes sindicais da PSP e do SEF que Portugal não estava preparado, que nada estava feito e que o fracasso estava à vista, com os sindicatos a anunciar greves generalizadas durante a realização do Euro 2004.

O Ministro do Interior Alemão era o mais intranquilo. Ajudou-me na altura o Comissário António Vitorino a explicar o estado das coisas em Portugal no que respeita à preparação dos policiais, embora tivesse sido mais difícil explicar porque razão os sindicatos ameaçavam o MAI com o risco da insegurança deste evento. No fim do Conselho declarei através dos OCS portugueses presentes que Portugal é um Estado de direito democrático onde o valor da segurança não pode ser posto em causa, dispondo, por isso, de mecanismos para obviar aos inconvenientes da greve anunciada, recorrendo à requisição civil se necessário fosse.

¹² Ver anexo II

8. REFORÇO DA COOPERAÇÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL NO DOMÍNIO DA SEGURANÇA

Depois da queda do Muro de Berlim em 9 de Novembro de 1989 e com o colapso do sistema comunista que vigorava no Leste Europeu, a sociedade internacional assistiu não só à diversificação das agendas dos diferentes actores na cena internacional, mas também à mudança quantitativa dos mesmos e das suas formas de relacionamento. O fim da guerra fria permitiu também que os Estados Unidos se erigissem como potência predominante, numa situação, que foi caracterizada como de “unipolaridade”, designação que se articula bem com uma definição realista deste termo, no sentido de que os Estados Unidos são o único actor com capacidades materiais superiores ao resto dos Estados na maior parte dos sectores, sobretudo área militar.

Com o fim do Muro de Berlim e o colapso do sistema comunista, começou a soprar mais forte o vento da globalização sem barreiras e o final de século XX revela um panorama de mudanças e muitas incertezas, ainda que a queda do Muro de Berlim tenha sugerido um mar de águas tranquilas.

A verdade é que o fim do confronto Leste-Oeste determinou, por sua vez, a emergência de um novo quadro de segurança internacional, marcado por um novo tipo de ameaças e riscos e um novo tipo de conflitos.

São, ainda, as ameaças da criminalidade organizada e do terrorismo transnacional, ameaças sem rosto, desterritorializadas, por vezes desmilitarizadas, executadas por actores não estatais que colocam desafios estratégicos à segurança internacional. O 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington e o 11 de Março de 2004 em Madrid, como mais recentemente as bombas no Metro de Londres, marcam de forma trágica esse fenómeno de transnacionalização da insegurança.

Surge assim um novo conceito de segurança internacional centrado mais sobre as pessoas (*human security*) do que nos Estados e contando com uma resposta solidária e cooperativa (*cooperative security*). Nestes termos, na área política e dos instrumentos de Segurança e Defesa terão que desenvolver-se respostas adequadas às ameaças incluindo a preparação de forças e capacidades para projectar segurança no plano externo e cooperar no quadro dos sistemas de alianças em que participamos a favor da segurança internacional e da paz.

Uma segurança cooperativa que nos proporciona a participação activa na produção de segurança internacional e, em particular, em missões internacionais de gestão de crises, de carácter humanitário e de apoio à paz. De resto, as Forças Armadas e as Forças de Segurança portuguesas contam, neste campo, com uma prestigiosa experiência internacional e deram já e continuam a dar um importante contributo para a segurança internacional, desde a intervenção nos Balcãs até à intervenção em Timor-Leste e noutras distantes paragens como no Iraque e agora no Afeganistão, contribuindo com denodo para a credibilidade internacional do nosso País.

Também no quadro da União Europeia, um dos grandes temas que marca a agenda europeia é a Solidariedade entre os Estados membros para a prossecução dos objectivos traçados em comum, e também a solidariedade dos cidadãos europeus que querem que a Europa em que vivem seja um espaço onde impera a liberdade, a segurança e a justiça. Sabemos que garantir a protecção, a segurança, o bem-estar dos cidadãos é o primeiro dever dos Estados.

Mas não só a União Europeia, por decisão dos Estados nacionais, naturalmente, toma sobre si maiores responsabilidades em matéria de coordenação neste domínio, como cada vez mais os cidadãos tendem a ver na União e nas suas instâncias o plano onde a actuação conjugada, coordenada, o esforço conjunto realizado através de meios individuais ou nalguma parte colectivos, pode produzir maior eficácia, sobretudo em face de situações de emergência e de catástrofe que se não podem prevenir ou remediar sem uma forte dose de entejuda.

Quando queremos, porém, como é nosso objectivo expresso, fazer coincidir a União Europeia, com um espaço de liberdade, segurança e justiça que desconhece fronteiras interiores e pretende extravasar o próprio perímetro europeu, quer a solidariedade quer a coesão das sociedades exigem que se levem os mecanismos de cooperação intra-europeia, inclusive no domínio da protecção civil, além do patamar da simples coordenação que, embora com frutos assinaláveis, é o que ainda vigora.

Há que dar o passo seguinte: concretizar a efectiva coordenação operacional dos serviços, a gestão e aplicação conjugada dos meios e muito especialmente – uma vez que o objectivo primordial é obviamente prevenir e não

remediar – coordenar a avaliação e prevenção dos riscos. E porque os riscos transcendem as fronteiras, mesmo as europeias, há que ter sempre presente que a protecção civil tem um papel de relevo a desempenhar na cooperação europeia com outras zonas do mundo. Basta lembrar que, logo a seguir ao 11 de Setembro, foi nesse campo que se expressou de imediato, também, a solidariedade transatlântica.

A constituição de um Corpo Europeu de Protecção Civil, por exemplo, uma ideia que emergiu em esboço da Convenção Europeia e que tanto o comissário Barnier como eu próprio – em sede de Conselho de Ministros europeus da Justiça e da Administração interna – formulámos em termos mais concretos, é, em meu entender, uma necessidade urgente. Considero mesmo desejável que todo o sistema europeu existente nesta área venha a evoluir, num futuro não muito distante, para uma Agência Europeia de Protecção Civil.

Este Corpo Europeu não teria, naturalmente, por função substituir-se aos esforços nacionais, mas organizá-los e fazê-los funcionar em rede. É que a intervenção europeia no domínio da protecção civil tem de inventariar, coordenar, completar – e não suprir o nível nacional ou mesmo local, quando é esse o caso.

Na Europa os Portugueses têm assumido muito a sério o compromisso que tomámos, em conjunto com os nossos parceiros comunitários, de fazer coincidir a União Europeia com um espaço de liberdade, segurança e justiça, assente na solidariedade interna e externa. Temos plena consciência de que a União Europeia tende a ter uma só linha de fronteira, e que a segurança dos cidadãos neste espaço integrado – sem prejuízo da responsabilidade individual dos Estados regida pelo princípio da subsidiariedade –, é cada vez mais uma responsabilidade que só em estreita cooperação se pode eficazmente realizar.

Os Estados membros da União Europeia compartilham fortes interesses comuns, que defendem e realizam através de políticas comuns. Da identificação precisa desses interesses, e das modalidades concretas da sua defesa e realização, decorre a justa medida entre o que pode e deve ser feito no plano da União Europeia e o que pode e deve ser feito no plano de cada país.

Abolidas que foram no essencial as fronteiras internas, a fronteira de cada um dos Estados membros é hoje a fronteira externa da União. Por outro lado, convém ter presente que a realização da plena cidadania na União

Europeia, que é o principal objecto da concretização do espaço de liberdade, segurança e justiça, exige igualdade na garantia e na protecção dos direitos dos cidadãos, quer sejam ou não nacionais de um Estado membro, em todo o «território» da União Europeia. Exige que para a segurança contribuam também a política económica, social e de coesão, ou seja, as políticas eminentemente comunitárias. A gestão comum da fronteira externa, terrestre e marítima, é um domínio em que a cooperação tem vindo a ser reforçada.

O Conselho Europeu de Bruxelas, em Junho de 2004, sublinhou bem a dimensão política e estratégica e os importantes desafios que se colocam na criação de um espaço de liberdade, justiça e segurança, cuja resposta não se esgota nas políticas de imigração, do asilo e do controle das fronteiras externas ou da luta contra o terrorismo, tendo reconhecido que “os cidadãos da Europa esperam cada vez mais que a União lhes proporcione os progressos concretos no domínio da justiça e dos assuntos internos assentes nos nossos valores comuns de liberdade, de respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais e do Estado de direito”.

Não são apenas as tarefas de combate à grande criminalidade e ao terrorismo, designadamente, relativamente às quais se registam naturalmente os maiores avanços, que devem ser alvo prioritário da cooperação intraeuropeia. A cooperação «pró-activa», por assim dizer, a avaliação e divulgação das «boas práticas», a actuação em rede dos agentes da prevenção (locais, nacionais, regionais), por exemplo, são aspectos do combate à criminalidade de menor dimensão ou gravidade – mas seguramente maior expressão – que importa desenvolver, em benefício da geral garantia dos direitos e da liberdade dos cidadãos, tanto mais que se destaca cada vez mais claramente, das políticas e práticas dos Estados membros nestas matérias, uma abordagem que é de facto comum no conjunto da União Europeia.

As populações inquietam-se também perante os fenómenos associados à imigração e na falta de respostas convincentes e oportunas, procuram, em desespero, refúgio do lado das forças de extrema direita xenófoba e racista.

A imigração tornou-se na Europa uma questão central do debate político e das contendidas eleitorais, sendo relacionada, em discursos demagógicos e xenófobos, com a problemática da insegurança e com a questão da identidade cultural. A imigração transforma-se assim numa questão de relevante dimen-

são política, deixando de ser, como até aqui, uma questão eminentemente económica e social.

Os portugueses conhecem bem o fenómeno das migrações porque durante muitos anos, na Europa, em África, no Brasil, nas Américas, trabalharam como emigrantes e ali contribuíram para o progresso e o desenvolvimento dos países que os acolheram. Hoje, estamos perante uma nova realidade. Somos um destino procurado por milhares de estrangeiros que aqui procuram melhores condições da vida. Grande parte dos portugueses já se habituaram a conviver com muitos destes estrangeiros que de modo pacífico e ordeiro aqui vivem e trabalham.

Infelizmente a Política de Imigração não foi no passado encarada com a dimensão estruturante e transversal como deve ser. Ou seja uma política com preocupações humanas e sociais, orientada em primeiro lugar para assegurar condições de vida digna aos imigrantes. Uma política de abertura, mas de abertura regulada em que o fluxo deve ser directamente proporcional à capacidade de integração. Integração, em primeiro lugar, económica, no mercado de trabalho, integração, em seguida, social e cultural na sociedade portuguesa, o que implica, em última instância, a definição de um estatuto jurídico e de cidadania, prudente, mas inclusivo.

Uma política também de rigor e sem hesitações no combate às redes de imigração ilegal que promovem o tráfico criminosos das pessoas, violando de forma dramática os direitos e as liberdades das pessoas que caíram nas suas malhas.

ANEXOS

ANEXO I

BIBLIOGRAFIA:

ADRIANO MOREIRA e outros: – “*TERRORISMO*”, Almedina, Jan. 2004

L FIÂES FERNANDES: – “*SEGURANÇA INTERNA – REFLEXÕES E LEGISLAÇÃO*”, Almedina, Nov. 2005

NUNO SEVERIANO TEIXEIRA. – “*CONTRIBUTOS PARA A POLITICA DE SEGURANÇA INTERNA*”, M.A.I. – 2002

CMG PEREIRA SOARES – “*ASPECTOS DE SEGURANÇA ASSOCIADOS ÀS MIGRAÇÕES E COLÓNIAS INTERIORES*” – Estudo ISNG, Curso CSNG 2004/5

CIEJD – EUROPA NOVAS FRONTEIRAS – *ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA*, Rev. semestral n.º 16/17

CESOP/UCP – Observatório de Segurança 2001 “*Vitimação e Segurança na cidade de Lisboa – 2000*” – Coord. Maria João Lobo Antunes e José Cabral

JOSÉ PIMENTEL FURTADO – “*SEGURANÇA PRIVADA – Colectânea de legislação*” – Quid Juris Sociedade Editora 2006

RASI 2002 (RELATÓRIO DE SEGURANÇA INTERNA) – MAI

RELATÓRIO DO EURO 2004 - SEAI / MAI

ANEXO II

A SEGURANÇA DO EURO 2004 – UM CASO DE SUCESSO

- a) O papel da prevenção – discurso do Ministro da Administração Interna na apresentação pública dos meios para a segurança do EURO 2004 (18/05/2004):

“Como é sabido, o EURO 2004 constitui, sem sombra de dúvidas, o maior evento jamais organizado em Portugal. Atrairá ao nosso país mais de meio milhão de adeptos de futebol e será visto por muitos milhões de espectadores em todo o mundo. Compreende-se por isso a particular atenção que o Governo conferiu às questões de segurança e ordem pública associadas a este acontecimento.

Quando tomámos posse, nada estava feito nem sequer planeado nesta matéria. Assumimos, por isso, esse compromisso com muita determinação. Deitámos mãos à obra e, sem alarde mas com perseverança e rigor, pusemos de pé, em tempo recorde, isto é, em menos de dois anos, um sistema de segurança que nos permitirá fazer face a este grande desafio. Neste sentido,

- Definimos o plano global de segurança, bem como os planos sectoriais e planos de emergência;
- Aprofundámos a cooperação entre todas as forças e serviços de segurança e emergência nacionais e, no contexto mundial, incrementámos a cooperação policial internacional aos mais diversos níveis, em especial no que toca à cooperação e à troca de informações policiais sobre a violência associada ao desporto;
- Nos últimos 2 anos orientámos a formação da GNR e PSP para garantir a segurança em grandes eventos desportivos bem como para fazer face ao enorme afluxo de pessoas que se perspectiva;
- Ainda recentemente admitimos 780 novos agentes para a PSP, 1100 militares para a GNR e 270 funcionários para o SEF;
- Apetrechámos as forças e os serviços de segurança com todo o material de intervenção, protecção e transporte que as melhores práticas aconselham, reforçámos o equipamento do Regimento de Cavalaria da GNR e as secções cinotécnicas da GNR e da PSP;
- Tudo isto - quero dizer, a aquisição de cerca de 400 viaturas de vários

tipo e de substanciais quantidades de material de ordem pública, de inactivação de engenhos explosivos e segurança em subsolo e ainda de material diverso - num investimento total da ordem dos 12,4 milhões de euros;

- Temos vindo a cumprir um calendário de jogos teste, nacionais e internacionais, assim como os exercícios de simulação, que deram muito bons resultados sobre a eficácia do dispositivo de segurança;
- Aprovámos um pacote legislativo sobre o EURO 2004 que compreende a revisão da Lei Anti-Violência no Desporto e legislação temporária que conferirá maior eficácia e celeridade ao sistema policial e de justiça penal, durante o evento.

Por outro lado, e na sequência dos atentados de Madrid, procedemos a uma reavaliação dos riscos e ameaças que impendem sobre o evento, tendo, entre outras medidas, determinado o seguinte:

- A melhoria da eficácia da Unidade de Coordenação Anti-terrorismo;
- O reforço da segurança pessoal das selecções nacionais com ameaça superior;
- A retoma temporária dos controlos fronteiriços durante a realização do torneio e nos dias que precedem o seu início;
- A solicitação para participação da NATO no reforço da segurança aérea durante o evento.

Tudo isto foi feito apesar dos Velhos do Restelo que, sistematicamente, tentaram – e tentam – pôr em causa o esforço desenvolvido e, em alguns casos, minar a confiança dos Portugueses nas suas forças e nos seus serviços de segurança, denegrindo a imagem de Portugal no mundo.

Tudo foi feito na certeza de que os investimentos em formação, em treino e em equipamentos para garantia da segurança do EURO 2004 constituem bem adquirido e duradouro e inserem-se no programa de modernização das forças e dos serviços de segurança dos Portugueses.

As Forças e os Serviços de Segurança estão prontos para o Euro 2004.

Estou certo de que darão um contributo decisivo para que o Euro 2004 seja, como todos pretendemos, a tradução real do convívio e do espírito desportivo,

reforçando o respeito e a amizade que une os povos europeus, num ambiente de liberdade, segurança e justiça”.

b) comentários da Comunicação Social:

“Sucesso da Segurança do Euro 2004 Deveu-se a Policiamento Não Visível”

Jornal Público de 29/01/2006

Por Sofia Rodrigues

“A presença de polícia não visível e a atitude amigável mas firme dos agentes em relação aos adeptos de futebol foram a chave do sucesso da operação de segurança do Euro 2004, concluíram investigadores estrangeiros. O modelo de intervenção da PSP durante o Euro 2004 poderá ser adoptado por outros países organizadores de eventos semelhantes.

O perfil de actuação não visível da PSP, ao recorrer a agentes à paisana e a equipas de intervenção imperceptíveis, contribuiu para a criação de uma identidade comum dos adeptos do futebol, independentemente da sua nacionalidade, e incitou ao auto-policiamento entre as pessoas. Esta é uma das principais conclusões do estudo de avaliação da operação de segurança do Euro 2004, apresentado ontem em Lisboa por três especialistas, da Universidade de Liverpool e da Academia de Polícia Holandesa.

O estudo envolveu entrevistas com polícias e adeptos, e acções de observação nas cidades de acolhimento dos jogos, nos dias anteriores à partida. O Euro 2004 registou um nível de incidentes muito mais baixo face ao anterior campeonato europeu de 2000, que decorreu na Bélgica e Holanda, embora neste caso o número de agentes visíveis fosse muito mais elevado, segundo as conclusões do estudo.

A existência de poucos incidentes durante o campeonato é o resultado de “uma abordagem de polícia não visível, prestável mas firme, e não provocadora”, referiu aos jornalistas um dos investigadores, Otto Adang, da Academia de Polícia Holandesa e especialista em gestão da ordem pública.

Um dos incidentes de violência mais graves, que resultou na expulsão imediata de 14 adeptos, aconteceu em Albufeira, junto aos bares, onde interveio a GNR. A polícia “não se focou apenas nas pessoas que causavam problemas e os limites não foram estabelecidos desde o início, o que ajudou a alas-

trar a violência”, explicou Otto Adang, sem referir qual a força de segurança envolvida. No entanto, segundo o investigador, foram observados durante o Euro 2004 diversos incidentes em potência que não evoluíram para situações mais graves”.

ANEXO III

EVOLUÇÃO DA CRIMINALIDADE NA EUROPA

O quadro seguinte ilustra claramente esta afirmação.

Países	Total crimes 2002	População em 2002*	Variação % 2002-2001	Ratio crimes mil habitantes
Alemanha ¹	6 363 865	82 440 000	+6,1%	77
Áustria ¹	522 710	8 139 000	---	65
Bélgica ¹	---	10 310 000	---	83
Dinamarca ¹	473 298	5 368 000	---	91
Escócia ¹	421 100	5 135 000	-0,5%	82
Espanha	2 074 293	40 409 000	+4,95%	51
Finlândia	736 921	5 195 000	-1,2%	142
França	4 113 882	59 341 000	+1,28%	69
Grécia ¹	439 630	10 988 000	+19%	40
Inglaterra & País de Gales ²	---	---	+2%	98
Irlanda ¹	86 633	3 883 000	+18%	24
Luxemburgo	26 046	444 000	+15%	59
Suécia	1 228 418	8 909 000	+3%	138
Suíça ¹	317.466	7 261 000	---	70
Portugal	386 253	10 336 000	+4,9%	37

Fonte: Sítios Internet e informação disponibilizada directamente pelos respectivos Ministérios do Interior/Justiça ou pela Polícia.

* Fonte: EUROSTAT

¹ Dados de 2001.

² Dados de Setembro de 2001 a Setembro de 2002

ANEXO IV

Estratégia Nacional de Prevenção e Combate à Criminalidade

a) Situação Actual da Criminalidade e da Prevenção em Portugal Perspectiva geral sobre a criminalidade:

- No contexto europeu, Portugal apresenta-se como o segundo País mais seguro da Europa.
- A taxa da criminalidade tem apresentado nos últimos anos aumentos de cerca de 6%
- Da análise do Relatório de Segurança Interna referente ao ano de 2003, importa destacar e salientar um aumento da criminalidade participada e uma estabilização em relação aos anos anteriores da criminalidade violenta e grave.
- Os crimes contra o património representam a parte mais expressiva da acção criminógena, enquanto os crimes contra as pessoas possuem um peso relativamente modesto.
- A criminalidade tende a ser mais expressiva nas áreas urbanas e na faixa litoral do país.
- A existência de certos tipos de crime, como o furto, está associada ao consumo de estupefacientes.
- Independentemente dos acréscimos ou decréscimos das denúncias criminais, realça-se que são os crimes de menor gravidade que constituem a grande percentagem da criminalidade portuguesa participada, sendo esses os que induzem mais o sentimento de insegurança na população

b) Conclusões relativas aos programas de prevenção

- A prevenção em Portugal tem sido organizada em torno de iniciativas pontuais, a maioria sem o estabelecimento de objectivos, normas de aplicação ou qualquer coordenação institucionalizada.
- Existem algumas iniciativas estruturadas, mas que têm por objectivo quase exclusivo a actuação no âmbito da prevenção social, e dirigidas a grupos específicas (ex-Inovar, Escolhas, etc.).

- Acresce, que algumas das iniciativas nasceram como resposta a “ameaças socialmente construídas”, sem que antes tivesse existido uma análise objectiva e profunda da realidade.

c) Recomendações Internacionais

- O papel de liderança, no âmbito da prevenção da criminalidade, deve caber ao Estado, o qual deverá criar as condições necessárias a um quadro sustentável de desenvolvimento e implementação da estratégia nacional de prevenção da criminalidade;
- A experiência internacional mostra que a existência de um organismo central, com responsabilidades na formulação, desenvolvimento, coordenação e avaliação da estratégia nacional de prevenção é muito importante na promoção da visibilidade da prevenção e das políticas a ela associadas, bem como na influência que exerce nos restantes parceiros centrais e locais;
- O organismo encarregue da prevenção da criminalidade deve ter capacidade analítica e mecanismos de avaliação dos efeitos dos planos de acção.
- Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu, sobre a questão da prevenção da criminalidade, pela Comissão (COM (2004) 165, de 12 de Março de 2004):

" 3. *Conclusões e Acções Recomendadas*

Para que a realização de políticas de prevenção da criminalidade seja coroada de êxito é necessário que se encontrem preenchidas diversas condições essenciais. (...) Estas condições incluem, nomeadamente, a existência de um compromisso político ao mais alto nível, recursos adequados, incluindo apoio financeiro para estruturas e actividades, orientações provenientes do nível nacional e dirigidas ao nível local, bem como uma parceria eficiente entre o sector público e o sector privado. (...). A Comissão considera que, no interesse de uma prevenção eficaz da criminalidade em toda a União, é necessário integrar os princípios de prevenção da criminalidade das Nações Unidas nas políticas nacionais de prevenção dos Estados-Membros."

d) Formulação da Estratégia Nacional de Prevenção e Combate à Criminalidade

Conceito de Estratégia Nacional

- Estratégia Nacional de Prevenção e Combate à Criminalidade compreende o conjunto unificado e integrado de programas e medidas destinados a prevenir e combater a criminalidade e o sentimento de insegurança, constituindo-se ainda como fonte orientadora do desenvolvimento de estudos, programas e iniciativas no mesmo âmbito.

Objectivos Estratégicos

- ▶ Prevenir e reduzir a criminalidade e aumentar o sentimento de segurança.
- ▶ Reforçar a capacidade investigatória e de intervenção das polícias.
- ▶ Avaliar o actual modelo de policiamento e de intervenção policial, bem como os actuais programas especiais de policiamento de proximidade.

Princípios

- ▶ Centralização estratégica e da acção local
- ▶ Parcerias e envolvimento da comunidade e da sociedade civil (co-produção de segurança)
- ▶ Complementaridade
- ▶ Coordenação e economia de meios
- ▶ Cooperação internacional
- ▶ Multidisciplinaridade e interdependência
- ▶ Legalidade

Ideias Chave do Conceito Estratégico

- Reconhece-se que uma estratégia eficaz deve ser concebida de forma a mobilizar todos os sectores da sociedade;
- Diferentes tipos de crime necessitam de uma abordagem específica, pelo que o combate à criminalidade necessita de uma abordagem multifacetada, apostando em dois vectores fundamentais:
 - A prevenção social, visará os factores de risco referentes à criminalidade e à vitimação, através da promoção de factores de protecção

através de planos de acção de âmbito social, económico, educacional, de emprego e saúde e da sensibilização e informação ao público.

- ❑ A prevenção situacional, através da implementação de programas de sensibilização e informação do público no sentido da adopção de medidas de auto-protecção e na implementação de programas destinados a prevenir a re-vitimização.
- ❑ Sendo os recursos escassos é necessário identificar e hierarquizar os objectivos estratégicos de forma a aplicar os recursos na prevenção e combate às actividades criminosas que mais afectam a comunidade e o seu sentimento de segurança.
- ❑ A acção estratégica deve ser dirigida à génese dos problemas de criminalidade e insegurança, e as medidas a implementar devem-no ser tão perto quanto possível da fonte geradora desses problemas.
- ❑ A necessidade de mecanismos que assegurem uma coordenação e articulação eficaz e em tempo, dos vários organismos envolvidos na prevenção e combate à criminalidade, é de fundamental importância.
- ❑ A optimização e racionalização dos recursos, evitando redundâncias desnecessárias e minimizando o desperdício, deve estar presente em toda a acção.
- ❑ Com o fim de atingir os objectivos identificados anteriormente, a acção estratégica deverá ser orientada para: o desenvolvimento social; a situação; o criminoso; as vítimas; o público em geral

e) Conclusões

- Para ser eficaz, a Estratégia Nacional de Prevenção e Combate à Criminalidade deve ser concebida de forma a mobilizar e reunir contributos todos os sectores do governo e da sociedade, a comunidade científica e universitária;
- Deverá ser objecto de alargado debate público;
- Para que a Prevenção possa assumir a relevância devida tem que contar com recursos exclusivamente dedicados à sua concepção, coordenação e implementação, ainda que limitados.

INDICE

Introdução	3
Conceito Moderno de Segurança	6
Desafios á Segurança – Um novo quadro de ameaças	14
Segurança Solidária e Cidadã – Contributos para uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate á Criminalidade	19
É Portugal um País Seguro?	33
Adequação das Bases Legais do Sistema de Segurança Interna e das Leis Orgânicas das Forças e Serviços de Segurança	37
O Papel da Prevenção na Segurança do EURO 2004	41
Reforço da Cooperação Europeia e Internacional no Domínio da Segurança	46

ANEXOS

▶ Anexo I – Bibliografia	53
▶ Anexo II – A segurança do EURO 2004 – Um caso de sucesso	54
▶ Anexo III – A evolução da criminalidade na Europa	58
▶ Anexo IV – Projecto de uma Estratégia Nacional de Preveção e Combate à Criminalidade	59

CADERNOS NAVAIS

Volumes Publicados

1. *A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares*,
V.Alm. António Emílio Sacchetti.
2. *Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados*,
C.Alm. Victor Manuel Lopo Cajarabille
3. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*,
V.Alm. António Emílio Sacchetti e C.Alm. Victor Manuel Lopo Cajarabille
4. *O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima*,
Dr. Luís da Costa Diogo
5. *Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional*,
V.Alm. Alexandre Reis Rodrigues
6. *Portugal e a sua Circunstância*,
Prof. Doutor Adriano Moreira, V.Alm. António Emílio Sacchetti, Dr. João Soares Salgueiro,
Prof.^a Doutora Maria do Céu Pinto, Prof.^a Doutora Maria Regina Flor e Almeida
7. *O Poder Naval Missões e Meios*,
C.m.g. Carlos Néelson Lopes da Costa
8. *Sobre Vínculo do Militar ao Estado-Nação. Breve Abordagem Filosófico-Estatutária*,
Ten. Carla Pica
9. *Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais: a Procura do Plano Bi-Lateral*,
Dr. José Medeiros Ferreira
10. *A Estratégia Naval Portuguesa*,
V.Alm. António Emílio Sacchetti, Prof. Doutor António José Telo, V.Alm. Magalhães Queiroz,
Alm. Vieira Matias, C.Alm. Lopo Cajarabille, C.m.g. Marques Antunes, Dr. Nuno Rogeiro,
V.Alm. Ferreira Barbosa, Dr. Tiago Pitta e Cunha, V.Alm. Reis Rodrigues, C.Alm. Melo Gomes,
V.Alm. Alexandre Silva Fonseca, V.Alm. Pires Neves, V.Alm. Rebelo Duarte
11. *O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares*,
C.m.g. José Manuel Silva Carreira
12. *As Forças Armadas e o Terrorismo*,
C.Alm. José Augusto de Brito
13. *O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal*,
Alm. Vieira Matias
14. *Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial*,
Prof. Doutor Hernâni Lopes, Prof. Doutor Manuel Lopes Porto, Dr. João Salgueiro,
Prof. Doutor José Carlos Venâncio, Dr. Salgado Matos, Dr. Félix Ribeiro,
Prof. Doutor Fernando Santos Neves, Dr. Joaquim Aguiar, Prof. Doutor Adriano Moreira
15. *A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS*
Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo, C.Ten. José António Velho Gouveia
16. *O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia*,
V.Alm. António Emílio Sacchetti
17. *As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz*,
C.Ten. José António Zeferino Henriques
18. *A Nato e a Política Europeia de Segurança e Defesa em Colisão ou em Convergência*
V.Alm. Alexandre Reis Rodrigues

ANEXO I

Os textos juntos com mais um ou dois que gostaria de juntar serão revisados depois de ver e corrigir as primeiras provas

(Discurso do MAI na apresentação dos meios para a segurança do EURO 2004 – 18/05/2004)

Com é por todos sabido, o EURO 2004 constitui, sem dúvida, o maior evento jamais organizado em Portugal. Julga-se que vai trazer ao nosso país mais de meio milhão de adeptos de futebol e será visto por muitos milhões de espectadores em todo o mundo. Compreende-se por isso a particular atenção que o Governo conferiu às questões de segurança e ordem pública associada a esse acontecimento.

Quando tomámos posse, nada estava feito nem nada estava planeado nesta matéria. Assumimos, porém, esse compromisso com muita determinação. Deitámos mãos à obra e, sem alarde mas com perseverança e rigor pusemos de pé, em tempo recorde, isto é, em menos de dois anos, um sistema de segurança que nos permitirá fazer face a este grande desafio:

- Definimos o plano global de segurança, bem como os planos sectoriais e planos de emergência;
- Aprofundámos a cooperação entre todas as forças e serviços de segurança e emergência nacionais e, no contexto mundial, incrementámos a cooperação policial internacional aos mais diversos níveis, em especial no que toca à cooperação e à troca de informações policiais sobre a violência associada ao desporto;
- Nos últimos 2 anos orientámos a formação da GNR e PSP para garantir a segurança em grandes eventos desportivos bem como para fazer face ao enorme afluxo de pessoas que se perspectiva;
- Ainda recentemente admitimos 780 novos agentes para a PSP, 1 100 militares para a GNR e 270 funcionários para o SEF;
- Apetrechámos as forças e os serviços de segurança com todo o material de intervenção, protecção e transporte que as melhores práticas aconselham, reforçámos o equipamento do Regimento de Cavalaria da GNR e as secções cinotécnicas da GNR e da PSP;

- Tudo isto - quero dizer, a aquisição de cerca de 400 viaturas de vários tipos e de substanciais quantidades de material de ordem pública, de inactivação de engenhos explosivos e segurança em subsolo e ainda de material diverso - num investimento total da ordem dos 12,4 milhões de euros;
- Temos vindo a cumprir um calendário de jogos teste, nacionais e internacionais, assim como os exercícios de simulação, que deram muito bons resultados sobre a eficácia do dispositivo de segurança;
- Aprovámos um pacote legislativo sobre o EURO 2004 que compreende a revisão da Lei Anti-Violência no Desporto e legislação temporária que conferirá maior eficácia e celeridade ao sistema policial e de justiça penal, durante o evento.

Por outro lado, e na sequência dos atentados de Madrid, procedemos a uma reavaliação dos riscos e ameaças que impendem sobre o evento, tendo, entre outras medidas, determinado o seguinte:

- A melhoria da eficácia da Unidade de Coordenação Anti-terrorismo;
- O reforço da segurança pessoal das selecções nacionais com ameaça superior;
- A retoma temporária dos controlos fronteiriços durante a realização do torneio e nos dias que precedem o seu início;
- A solicitação para participação da NATO no reforço da segurança aérea durante o evento.

Tudo isto foi feito apesar dos Velhos do Restelo que, sistematicamente, tentaram – e tentam – pôr em causa o esforço desenvolvido e, em alguns casos, minar a confiança dos Portugueses nas suas forças e nos seus serviços de segurança, denegrindo a imagem de Portugal no mundo.

Tudo foi feito na certeza de que os investimentos em formação, em treino e em equipamentos para garantia da segurança do EURO 2004 constituem bem adquirido e duradouro e inserem-se no programa de modernização das forças e dos serviços de segurança dos Portugueses.

As Forças e os Serviços de Segurança estão prontos para o Euro 2004. Estou certo de que darão um contributo decisivo para que o Euro 2004

seja, como todos pretendemos, a tradução real do convívio e do espírito desportivo, reforçando o respeito e a amizade que une os povos europeus, num ambiente de liberdade, segurança e justiça.

Jornal Público de 29/01/2006)

Sucesso da Segurança do Euro 2004 Deveu-se a Policiamento Não Visível

Por Sofia Rodrigues

A presença de polícia não visível e a atitude amigável mas firme dos agentes em relação aos adeptos de futebol foram a chave do sucesso da operação de segurança do Euro 2004, concluíram investigadores estrangeiros. O modelo de intervenção da PSP durante o Euro 2004 poderá ser adoptado por outros países organizadores de eventos semelhantes.

O perfil de actuação não visível da PSP, ao recorrer a agentes à paisana e a equipas de intervenção imperceptíveis, contribuiu para a criação de uma identidade comum dos adeptos do futebol, independentemente da sua nacionalidade, e incitou ao auto-policiamento entre as pessoas. Esta é uma das principais conclusões do estudo de avaliação da operação de segurança do Euro 2004, apresentado ontem em Lisboa por três especialistas, da Universidade de Liverpool e da Academia de Polícia Holandesa.

O estudo envolveu entrevistas com polícias e adeptos, e acções de observação nas cidades de acolhimento dos jogos, nos dias anteriores à partida. O Euro 2004 registou um nível de incidentes muito mais baixo face ao anterior campeonato europeu de 2000, que decorreu na Bélgica e Holanda, embora neste caso o número de agentes visíveis fosse muito mais elevado, segundo as conclusões do estudo.

A existência de poucos incidentes durante o campeonato é o resultado de "uma abordagem de polícia não visível, prestável mas firme, e não provocadora", referiu aos jornalistas um dos investigadores, Otto Adang, da Academia de Polícia Holandesa e especialista em gestão da ordem pública.

Um dos incidentes de violência mais graves, que resultou na expulsão imediata de 14 adeptos, aconteceu em Albufeira, junto aos bares, onde interveio a GNR. A polícia "não se focou apenas nas pessoas que causavam problemas e os limites não foram estabelecidos desde o início, o que ajudou a alas-

trar a violência”, explicou Otto Adang, sem referir qual a força de segurança envolvida. No entanto, segundo o investigador, foram observados durante o Euro 2004 diversos incidentes em potência que não evoluíram para situações mais graves.

¹ Ver em anexo referências bibliográficas sobre a temática da segurança

² Mas simultaneamente é o próprio direito que baliza a margem de actuação das forças de segurança na prevenção e repressão da ilegalidade, ao impor que a mesma se desenvolva no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e na medida do estritamente necessário, numa clara subordinação à legalidade democrática, que, em sentido amplo, inclui a garantia e o cumprimento das leis em geral, naquilo que diz respeito à vida da colectividade, sobretudo, o direito primário das pessoas à segurança, tranquilidade e ordem pública, plano em que decisivamente se jogam vectores de realização do direito tão nucleares como a liberdade de circulação das pessoas, a sua integridade física e moral e a defesa dos seus bens. Em coerência com estes conceitos, considero que as Forças de Segurança têm que estar preparadas para cumprir eficazmente três funções essenciais: defender a legalidade democrática; garantir a segurança interna; prevenir e reprimir violações dos direitos dos cidadãos.

³ É o próprio direito que baliza a margem de actuação das forças de segurança na prevenção e repressão da ilegalidade, ao impor que a mesma se desenvolva no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e na medida do estritamente necessário, numa clara subordinação à legalidade democrática que, em sentido amplo, inclui a garantia e o cumprimento das leis em geral, naquilo que diz respeito à vida da colectividade, plano em que decisivamente se jogam vectores de realização do direito tão nucleares como a liberdade de circulação das pessoas, a sua integridade física e moral e a defesa dos seus bens, numa palavra, o direito primário das pessoas à segurança, tranquilidade e ordem pública. Em coerência com estes conceitos, considera-se que as Forças de Segurança têm que estar preparadas para cumprir eficazmente três funções essenciais: defender a legalidade democrática; garantir a segurança interna; prevenir e reprimir violações dos direitos dos cidadãos.

⁴ Como se lê no documento sobre a "Estratégia Europeia de Segurança, "A melhor protecção para a nossa segurança é um mundo constituído por Estados democráticos bem governados. As melhores formas de reforçar a ordem internacional são a disseminação dos princípios da boa governação, o apoio às reformas sociais e políticas, a luta contra a corrupção e os abusos de poder, o estabelecimento do primado do direito e a protecção dos direitos humanos".

⁵ A Lei de Segurança Interna consagra o regime dual: natureza militar da GNR e a natureza civil da PSP. Compreende-se a necessidade que há, em ter no terreno, uma força de segurança que faça a cobertura territorial do País garantindo a Segurança do Estado e assegurando a defesa das pessoas e bens. Além disso, só há vantagens para a segurança que a GNR, a força de segurança interna a quem cabe a responsabilidade dessas áreas, seja uma força militar ou militarizada, não só, porque em caso de necessidade, será a primeira linha das Forças Armadas no terreno, como, por si só, um elemento dissuasor.

⁶ Ver Anexos xxx

⁷ Ver Quadro em Anexo xxxx