



# REVISTA

## de Direito e Segurança

Ano V | Número 9  
Janeiro | Junho de 2017

**DIRETOR**

JORGE BACELAR GOUVEIA

**DIRETORES-ADJUNTOS**

ANTÓNIO DUARTE AMARO  
FRANCISCO PROENÇA GARCIA  
LUÍS SALGADO DE MATOS  
NELSON LOURENÇO  
PEDRO CLEMENTE  
RUI PEREIRA

**SECRETÁRIA**

INÊS BRAGA

 FACULDADE DE  
**DIREITO**  
UNIVERSIDADE  
NOVA DE LISBOA

INSTITUTO  
**DS**  
DIREITO  
SEGURANÇA

FICHA TÉCNICA

RDeS – Revista de Direito e Segurança n.º 9

*Propriedade e Sede*

IDeS – Instituto de Direito e Segurança

CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento  
sobre Direito e Sociedade

*Campus* de Campolide

1099-032 Lisboa – Portugal

[www.ides.pt/rdes](http://www.ides.pt/rdes)

[www.cedis.fd.unl.pt/rdes](http://www.cedis.fd.unl.pt/rdes)

[secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)

*Periodicidade*

Semestral

*Indexador:*

[www.latindex.org](http://www.latindex.org) (catálogo)

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto «UID/DIR/00714/2013»

*Depósito Legal*

368113/13

*ISSN*

2182-8687 (impresso)

*ISSN*

2182-8970 (em linha)



# REVISTA

## de Direito e Segurança

Ano V | Número 9  
Janeiro | Junho de 2017

**DIRETOR**

JORGE BACELAR GOUVEIA

**DIRETORES-ADJUNTOS**

ANTÓNIO DUARTE AMARO  
FRANCISCO PROENÇA GARCIA  
LUÍS SALGADO DE MATOS  
NELSON LOURENÇO  
PEDRO CLEMENTE  
RUI PEREIRA

**SECRETÁRIA**

INÊS BRAGA

 **FACULDADE DE  
DIREITO**  
UNIVERSIDADE  
NOVA DE LISBOA

**DIREITO**  
  
INSTITUTO  
**SEGURANÇA**



# Índice Geral

## I – DOCTRINA

<b>Albano Macie</b>	
A Segurança Privada em Moçambique . . . . .	7
<b>Carina Quaresma</b>	
Sistema de estatísticas de Justiça Criminal em Portugal: limitações e potencialidades. . . . .	51
<b>David Pinheiro Martins</b>	
O papel da Guarda Nacional Republicana no crime de violência doméstica . . . . .	121
<b>Eduardo Romeu de Oliveira Lérias</b>	
Policiamento de Proximidade – Um caso de boas práticas . . . . .	147
<b>Frederico Cortez</b>	
A securitização da acessibilidade das bacias oceânicas e o protecionismo energético vs alterações climáticas: meras consequências ou momentos finais da civilização? – Entrevista ao Contra-Almirante José Campos . . . . .	187
<b>Maria João Dias Carapêto</b>	
A utilização de alcoolímetros bloqueadores da ignição: os desafios lançados pela experiência holandesa . . . . .	231

## II – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

V CONSEDE – Congresso Internacional Sobre Segurança E Democracia . . . . .	265
Normas Técnicas da Revista de Direito e Segurança. . . . .	269



## **I - DOUTRINA**

---





# A Segurança Privada em Moçambique<sup>1</sup>

## *Private Security: the case of Mozambique*

ALBANO MACIE<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho versa sobre “*A segurança privada em Moçambique*”, revestindo-se de grande relevo pelo facto de a segurança privada constituir uma das áreas de produção económica que resulta do processo de privatização da Administração Pública, em particular, da função policial. O trabalho analisa e procura descobrir o modelo e o regime jurídico da segurança privada, com auxílio dos modelos comparados de França, Espanha e Portugal. A segurança privada em Moçambique é regulada pelo Decreto n.º 9/2007, de 30 de Abril, é complementar e subsidiária à segurança pública, exercendo tarefas que a Constituição incumbe ao Governo de prosseguir, através da Polícia da República de Moçambique, no domínio da manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas. Portanto, a segurança privada participa na defesa civil, através, designadamente da protecção de infraestruturas económicas, sociais e da produção. Conclui-se que o modelo moçambicano necessita de ser reformado e adequado aos novos paradigmas de segurança privada, avançando-se no sentido da sua profissionalização, medida que pode ser iniciada através de um processo legislativo.

**Palavras chave:** *segurança, segurança privada e segurança pública.*

**Abstract:** This work deals turns on “*Private security in Mozambique*”, coating of great relief by the fact that private security constitute one of the economic areas of production resulting from the privatization process of public administration,

---

<sup>1</sup> Entregue: 3.2.2017; aprovado: 5.4.2017.

<sup>2</sup> Aluno do Curso de Doutoramento em Direito e Segurança na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

in particular the police function. The job analysis and seeks to discover the model and the legal framework for private security, with the help of models compared to France, Spain and Portugal. Private security in Mozambique is regulated by Decree n.º 9/2007 of 30 April, and is complementary and subsidiary to public safety and exercising tasks that the Constitution it is for the Government to continue through the Police Republic of Mozambique, in the field of maintenance of public order, security and tranquility. Therefore, the private security participating in civil defense through, notably the protection of economic infrastructure, social and production. We conclude that the Mozambican model needs to be reformed and appropriate to the new private security paradigms, moving up towards its professionalization, as can be taken through a legislative process.

**Key words:** *security, private security and public security.*

## Introdução

O tema escolhido para o presente Relatório, a apresentar na Disciplina de Direito Constitucional, no âmbito do Curso de Doutoramento em Direito e Segurança, é a *Segurança Privada em Moçambique*<sup>3</sup>.

A segurança privada que nos propomos abordar deve ser compreendida como extensão da segurança pública, pois visa “... a prossecução do interesse público, e tem natureza complementar e subsidiária face às competências desempenhadas pelas forças e serviços de segurança do Estado”<sup>4</sup>, cujo pressuposto é o reconhecimento pela ordem jurídica moçambicana dos direitos, liberdades e garantias individuais, conexionsados com a segurança pessoal; o reconhecimento do direito à propriedade privada e do bem-estar social e económico e, nasce do dever que todos os cidadão têm de contribuir para a defesa do país<sup>5</sup>.

Neste sentido, o nosso tema delimita-se da segurança pública e da segurança como direito do cidadão.

---

<sup>3</sup> Trabalho apresentado na Disciplina de Direito Constitucional no ano lectivo 2015/2016, do Curso de Doutoramento em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

<sup>4</sup> Acórdão n.º 5/CC/2008, de 08 de Maio: [www.cconstitucional.org.mz](http://www.cconstitucional.org.mz)

<sup>5</sup> N.º 1 do artigo 46 da Constituição da República de Moçambique (CRM).

Quando se fala de segurança pública, todos somos, de imediato, levados a pensar na força coactiva do Estado, que através dela, é potencialmente capaz de restringir ou limitar o gozo de direitos, a restrição da liberdade, em suma das garantias fundamentais, com vista a sobrevivência da comunidade política. Neste sentido, a segurança aparece como um conjunto de elementos “constitucionalmente relevantes como parte integrante das estruturas de protecção do Estado quanto da óptica dos deveres fundamentais dos cidadãos para com a segurança nacional”<sup>6</sup>.

Com efeito, o Estado cumpre, neste sentido, um dos seus sublimes fins, que é a segurança, dizendo respeito à colectividade e sua sobrevivência e à existência, no Estado de Direito Democrático, de uma organização de actividade das forças armadas, policiais e de segurança, que têm como função a defesa da independência, soberania e da integridade territorial e a manutenção da ordem e tranquilidade públicas, bem como a garantia da segurança e estabilidade dos cidadãos.

Mas por outro, a segurança privada não se confunde com a segurança como um direito garantístico do exercício dos demais direitos, liberdades e garantias fundamentais, “... isto é, como direito a uma efectiva garantia dos demais direitos, liberdades e garantias fundamentais das pessoas”<sup>7</sup>. Neste contexto, prescreve o n.º 1 do artigo 59 da Constituição da República de Moçambique (CRM) que “Na República de Moçambique, todos têm direito à segurança ...”. Portanto, a segurança é vista como uma “garantia de exercício seguro e tranquilo de direitos, liberto de ameaças ou agressões, quer na sua *dimensão negativa* – direito subjectivo à segurança que comporta a defesa face às agressões dos poderes públicos – quer na sua *dimensão positiva* – direito positivo à protecção exercida pelos poderes públicos contra quaisquer agressões ou ameaças de outrem”<sup>8</sup>.

A investigação agora realizada, sem prejuízo de outras questões jurídicas que o tema pode suscitar, formula a seguinte questão:

---

<sup>6</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. Direito Constitucional de Moçambique. Instituto do Direito de Língua Portuguesa. Lisboa: 2015, p. 592.

<sup>7</sup> VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. Teoria do Direito Policial. 4.ª ed. Almedina. 2014, p. 109.

<sup>8</sup> VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Idem.* p. 112.

- qual é modelo da segurança privada em Moçambique e que tipo de valências ou prerrogativas de autoridade decorrem desse modelo?

Como questões derivadas, alinham-se as seguintes:

- Que tipo de actividades podem ser desempenhadas pela segurança privada?
- Poderá a segurança privada substituir a segurança pública garantida pelo Estado?
- Quais os limites da segurança privada, em quanto serviço complementar ou subsidiário da segurança pública?
- Qual é o real contributo da segurança privada para a garantia do direito individual à segurança?

Em termos gerais, pretende-se com a presente pesquisa analisar o regime jurídico e o modelo de segurança privada em Moçambique. Este desiderato será alcançado através dos seguintes objectivos específicos:

- (i) Examinar as prerrogativas da segurança privada;
- (ii) Abordar a evolução do processo de privatização da segurança pública, no geral, e, em particular, em Moçambique;
- (iii) Identificar e analisar o modelo de segurança privada em Moçambique, a partir do estudo comparado dos modelos de Portugal, Espanha e França;
- (iv) Discutir os limites de actuação da segurança privada.

O ensaio de resposta às questões suscitadas parte de uma premissa geral segundo a qual se reconhece que a segurança privada é complementar e subsidiária à segurança pública e, exerce tarefas que a Constituição incumbe ao Governo de prosseguir, através da Polícia da República de Moçambique, no domínio da manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas. Portanto, a segurança privada participa na defesa civil, através, designadamente da protecção de infraestruturas económicas, sociais e da produção. Desta forma, a hipóteses são as seguintes:

*Hipótese 1:* a segurança privada pode ter ao seu dispor meios de coacção próprios da segurança pública, pois reprime também a criminalidade.

*Hipótese 2:* a segurança privada participa da defesa civil, apesar de o monopólio de uso de força pertencer à força pública.

*Hipótese 3:* a segurança privada pouco contribui para a garantia da segurança individual porque actua guiada por interesses lucrativos.

O tema em análise tem relevância, porquanto a sua abordagem poderá fornecer subsídios teóricos e práticos para uma melhor compreensão do fenómeno segurança privada em Moçambique, bem como a definição clara do seu regime e modelo, tendo em conta que o actual regime jurídico é fragmentário e definido de forma incompleta e lacunosa pelo Decreto n.º 9/2007, de 30 de Abril<sup>9</sup>, com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 69/2007, de 21 de Dezembro.

Neste particular, é preciso sublinhar que por este carácter embrionário da segurança privada e sua regulação ainda deficitária, o Decreto em causa foi objecto de declaração de inconstitucionalidade parcial das suas normas pelo Conselho Constitucional, quando nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5, restringiu “*a nomeação aos cargos de administrador, director ou gerente de empresas de segurança privada deverá ser feita a indivíduos de nacionalidade moçambicana*”; e, no n.º 1 do artigo 6, que “*as empresas de segurança privada em nome individual só podem ser detidas exclusivamente por cidadãos nacionais e nas sociedades comerciais é permitida a participação de sócios estrangeiros desde que o capital social maioritário seja de cidadãos moçambicanos*”.

A natureza ainda embrionária da segurança privada em Moçambique caracteriza-se pelo facto de ainda não existirem escolas ou centros de formação de agentes de segurança privada reconhecidos pelo Ministério do Interior e mais de 70% de agentes de segurança privada existentes

---

<sup>9</sup> Este Decreto foi publicado no BR n.º 17, I Série, Suplemento, de 30 de Abril de 2007.

não cumpriram o serviço militar, o que retira o carácter profissional dos agentes que realizam esta actividade. Sabe-se que o sector de segurança privada em Moçambique emprega mais de 25.000 mil trabalhadores<sup>10</sup>, nas chamadas grandes empresas<sup>11</sup>, e são constituídas por capitais maioritariamente estrangeiros, o que representa uma rápida expansão, tendo em conta que esta actividade nasce em Moçambique nos finais da década de 90.

O modelo de análise utilizado para esta investigação foi epistemológico da abordagem qualitativa e na combinação do método hipotético-dedutivo, de acordo com o qual a partir da formulação de hipóteses se operacionaliza o mapa de conceitos-chaves. Em função da temática escolhida, o procedimento de pesquisa compreende o método histórico e o monográfico. As técnicas e instrumentos de investigação assentam na análise bibliográfica e documental.

A sequência de abordagem obedece ao seguinte:

- (i) – o Capítulo I é constituído pelo referencial teórico, onde se discute e se delimita o conceito de segurança privada relativamente aos que lhe são próximos, bem como se analisa a evolução histórica da segurança privada no geral e, em particular, em Moçambique;
- (ii) – o Capítulo II é dedicado ao estudo comparado dos modelos legais de gestão de segurança privada, escolhendo-se os modelos Espanhol, Francês e Português.
- (iii) – o Capítulo III analisa o modelo de segurança privada em Moçambique e o respectivo regime jurídico.

A exposição termina com a conclusão, seguida da indicação das referências bibliográficas.

---

<sup>10</sup> Acórdão n.º 5/CC/2008, de 08 de Maio, *ob. cit.*

<sup>11</sup> Cfr. Nos termos da alínea a), n.º 1 do artigo 34 da Lei n.º 23/2007, publicada no *Boletim da República* n.º 31, I Série, de 1 de Agosto, Lei do Trabalho: “são grandes empresas as que empregam mais de cem trabalhadores”.

## CAPÍTULO I

## I. REFERENCIAL TEÓRICO

## 1.1. Definição de segurança

Os fins do Estado são tradicionalmente a segurança, a justiça e o bem-estar. Destes fins, interessa-nos a segurança. A segurança por seu turno pode bifurcar-se em segurança interna e externa. Somente a segurança interna nos preocupa.

A noção segurança interna, escreve Nelson LOURENÇO, “convoca a ideia, os actores e o campo de acção historicamente definido, pelo menos na tradição das sociedades ocidentais, como da ordem pública. A complexidade da sociedade global e a alteração do quadro de ameaças estão na origem da redefinição da missão atribuída às polícias e consequentemente à assunção de um quadro conceptual mais alargado e mais denso do que os limites estritos de ordem pública”<sup>12</sup>. Na perspectiva ainda deste autor, as noções de ordem pública e mesmo de segurança interna, num sentido restrito, correspondem à ideia de “(...) paz social no interior no interior das fronteiras nacionais, enquanto realidade de competência das polícias e diferenciada da defesa do território e da soberania nacional face a ameaças externas, tradicionalmente campo reservado às forças armadas”<sup>13</sup>.

Nesta perspectiva, a segurança interna viabiliza a segurança nacional, visando, nomeadamente garantir a “integridade territorial, velar pela ordem pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos”<sup>14</sup>, bem como garantir o cumprimento das leis e o respeito pelos direitos dos cidadãos. E, cabe, neste sentido, a sua garantia à Polícia da República de Moçambique (PRM), cuja missão constitucional é “garantir a lei e a ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade

---

<sup>12</sup> LOURENÇO, Nelson. Segurança Interna. IN: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina, 2015, pp. 431-432.

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Cfr. Artigo 203 da CRM.



pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos”<sup>15</sup>.

Confirma esta tese o Professor Bacelar GOUVEIA quando reconhece que “A *função policial* surge no contexto da *segurança interna*, a qual representa a preocupação com a protecção da ordem pública e os direitos e liberdades dos cidadãos, actividade que fica a cargo do Estado”<sup>16</sup>.

Contudo, a segurança pode noutra perspectiva representar um direito fundamental dos cidadãos, previsto no artigo 51, n.º 1, segundo o qual “Na República de Moçambique, todos têm direito à segurança (...)”. Portanto, a Constituição eleva a segurança à categoria de direitos fundamentais, significando garantia, protecção, estabilidade de situações ou pessoas em vários campos: integridade física e moral, liberdade e certeza nos negócios.

## 1.2. Definição de segurança pública

A segurança, na primeira perspectiva, a interna é, tradicionalmente, prestada pelos órgãos do Estado e, nessa acepção, falamos de segurança pública, a qual incumbe às forças policiais, designadas em Moçambique por PRM. É a PRM a responsável pela garantia da ordem pública que compreende a segurança, a tranquilidade e a salubridade públicas. Na República de Moçambique, diferentemente de Portugal, optou-se por um modelo monista de Polícia, aliás, o Professor Bacelar GOUVEIA reconhece este facto: “A grande dúvida que se suscita, a este propósito, é saber se Moçambique ficou constitucionalmente vinculado a um monismo policial ou se é possível a criação legal de outras estruturas policiais além da PRM, porquanto hoje o aumento das ameaças à segurança interna pode implicar a multiplicação das corporações, bem como o aparecimento de algumas polícias especializadas”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. Artigo 254 da CRM.

<sup>16</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. Direito Constitucional de Moçambique, *ob. cit.*, p. 573.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 574.



O modelo constitucional da polícia moçambicana é monista, isto é, só existe a PRM, entendida como uma única sede de comando geral, mas a partir desta sede pode haver bifurcações em ramos ou especialidades, sem que isso contenda com a unidade de comando para todas as forças policiais<sup>18</sup>.

O debate do conceito da segurança pública liga-se intrinsecamente ao conceito de segurança interna, entendida como *“uma actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger as 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”*<sup>19</sup>. Portanto, a segurança pública é um aspecto de ordem pública.

O conceito de segurança pública é compreendido a partir de certos parâmetros e horizontes: *“1) segurança pública não se reduz à existência ou ausência de crimes; 2) não se esgota com ou sem fatos visíveis e quantificáveis, embora esteja relacionada à experiência emocional e física da violência intolerável; 3) incorpora o medo, sempre intersubjectivo, porque experimentado pela sociedade; 4) é indissociável de dimensões políticas, como a democracia ou a ditadura, e de formas localizadas de poder, tirânicas ou libertárias; 5) diz respeito à coletividade; 6) seu alcance envolve as esferas pública e privada; 7) não pode ser definida por um critério fixo e permanente, nem mensurada de forma abstracta e artificial; 8) depende de contextos singulares, portanto, é social, histórica e culturalmente relativa. Essa relatividade deve ser considerada em função da prática de violência inaceitável, do regime político vigente e do regime do poder local e pulverizado relativo aos locais geográficos*

---

<sup>18</sup> Cfr. Artigo 255 da CRM: *“1. A Polícia da República de Moçambique é dirigida por um Comandante-Geral. 2. A lei estabelece a organização geral da Polícia, fixa os respectivos ramos, determina a sua função, estrutura e as normas que regem o ingresso”*.

<sup>19</sup> Definição emprestada do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, Lei de Segurança Interna de Portugal, in: GOUVEIA, Jorge Bacelar *et al.* Leis de Direito de Segurança. 2.ª ed. (revista e actualizada), Lisboa: *Quid Iuris*, 2014. pp. 167-180. Em Moçambique ainda não foi aprovada uma lei que cuide de matérias de segurança interna de forma sistemática e uniforme, embora estes aspectos contem de legislação avulsa sobre Direito e Segurança.

*considerados*”<sup>20</sup>. Segundo esta construção, a segurança pública será a “*fruição dos direitos constitucionais ligados à incolumidade física e moral, e à expectativa positiva de viver sem medo e sem violência, em um ambiente seguro, desarmado e cooperativo que fortalece a sociabilidade humana*”<sup>21</sup>.

Para Manuel VALENTE, a segurança pública “*encontra-se onticamente no padrão dogmático de fundamento e fim no respeito da dignidade da pessoa humana, cujo olhar míope pode delatar o verdadeiro sentido jurídico-constitucional e jurídico-ordinário consubstanciado na ordem social (...)*”<sup>22</sup>.

### 1.3. Privatização da segurança pública

Como vimos, a segurança pública é tarefa fundamental do Estado, a cargo das forças policiais, neste caso, a PRM. A questão que imediatamente surge é a de saber se a segurança pública pode ser privatizada? Ou seja, a função policial pode ser privatizada?

A privatização da segurança pública deve ser entendida como a diminuição da intervenção do Estado no domínio da segurança (desregulação); a desmonopolização de actividades económicas de segurança; a concessão de serviços públicos de segurança e os chamados *contracting out*<sup>23</sup>: forma pela qual a Administração celebra acordos de colaboração do sector privado na garantia de segurança.

Embora não seja o caso pátrio da fundamentação da privatização da segurança pública, como veremos a sua justificação em diante, VALENTE escreve que “*Uma política de segurança pública arrogante – que ofenda bens jurídicos fulcrais ao desenvolvimento do homem em sociedade e ao*

---

<sup>20</sup> PEREIRA, Cláudio José L. segurança Pública X Segurança Privada, p. 163. IN: *Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada*. 1.º. 2012. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Coimbra. 2012. pp. 163-172.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 164.

<sup>22</sup> VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. Da Segurança Pública: contributos para uma tipologia. In: *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 310.

<sup>23</sup> Nestes termos, ver PEREIRA, Cláudio J. L. Segurança Pública x Segurança Privada. *ob. cit.*, p. 166.

*desenvolvimento desta – está dotada de uma ignorância e a desenfreada escolha pela privatização da segurança pública – tarefa fundamental do Estado – pode ser a evaporação do Estado. Perversão que não queremos que alcance a concreção plena, sob pena de nidificação do homem face à divinização da segurança*<sup>24</sup>.

A privatização da segurança pública ocorre no contexto da segurança interna. São vários os factores que conduziram à privatização da segurança pública. Conforme explica JOHNSTON, podem ser considerados três factores na análise e justificação dos novos paradigmas público para privado<sup>25</sup>:

(i) – o primeiro factor liga-se às mudanças no ponto de vista económico, com a transferência das práticas características do domínio privado para o sector público, com as inerentes reformas do Estado. O lema *menos Estado melhor Estado* constitui claramente o paradigma destas mudanças, alterando profundamente os conceitos de Estado-Providência para Estado-Regulador. As instituições policiais, como parte integrantes do Estado, têm também alterado por vezes os seus comportamentos e características, tomando atitudes e procedimentos como se de entidades empresariais particulares se tratassem.

(ii) – alterações socioculturais que libertam o Estado dos conceitos claramente ultrapassados da estratificação de classes, identificando do ponto de vista policial as classes sociais que constituem ameaça no conceito aristocrático do Estado.

(iii) – um facto de natureza filosófica ligado à existência do próprio Estado: as políticas de privatizações adotadas pelos Estados no Século passado.

A privatização da função policial é uma tendência hodierna a que estão sujeitos os Estados. A propósito, escreve ALVES que “*passou-se das grandes teorizações contra o «fantasma securitário» para a*

<sup>24</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>25</sup> JOHNSTON, L. Policing Diversity: The impact of the public-private complex in policing, pp. 54-70 *apud* FELIZARDO, Carlos A. C. Segurança Privada vs. Segurança Pública (Pós-Graduação em Direito e Segurança) – Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, 2007.

*privatização da segurança, que se vai impondo cada vez mais, como libelo acusatório à ineficácia do Estado*<sup>26</sup>.

Em Portugal, numa perspectiva legalista, a privatização da função policial enquadra-se no âmbito da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, a qual tem como âmbito a reprivatização da titularidade ou do direito de exploração de meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974. Assim, os fundamentos específicos para se proceder à privatização de uma função ou tarefa do Estado assentam no que “*a eficácia, eficiência e qualidade da Administração Pública e o resultado global da economia e do desenvolvimento social dependem, em grande parte, da interligação, complementaridade e cooperação entre os sectores público, privado e social*”<sup>27</sup>. Portanto, uma função ou área de actividade pública pode, em Portugal, ser privatizada desde que preencha os requisitos definidos pela Lei n.º 11/90, em particular, o seu artigo 3, que preconiza, dentre outros, os seguintes objectivos:

- modernizar as unidades económicas e aumentar a sua competitividade e contribuir para as estratégias de reestruturação sectorial ou empresarial;
- reforçar a capacidade empresarial nacional;
- promover a redução do peso do Estado na economia;
- contribuir para o desenvolvimento do mercado de capitais;
- possibilitar uma ampla participação dos cidadãos portugueses na titularidade do capital das empresas, através de uma adequada dispersão do capital, dando particular atenção aos trabalhadores das próprias empresas e aos pequenos subscritores.

Escreve LOPES que “*Nos moldes actuais que se vê a Segurança Privada, e analisando o tipo de tarefas que lhe estão acometidas, pensa-se que é legítimo ter-se em consideração que, em bom rigor, já existem algumas funções policiais privatizadas como por exemplo a função da*

---

<sup>26</sup> ALVES, Armando Carlos. Introdução à Segurança. Revista Pela Lei e Pela Grei N.º 86. pp. 22-27, Maio – Julho. 2010.

<sup>27</sup> Esta redacção é do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, que define os princípios gerais da acção da Administração Pública, em complemento da Lei 11/90, de 5 de Abril.

*prevenção. Por exemplo, uma das principais actividades da segurança privada prende-se com a vigilância e segurança de pontos sensíveis, a segurança de estabelecimentos que prestam serviço público e até mesmo a participação em eventos públicos de grande dimensão. O transporte de valores, enquadrado na segurança de pessoas e bens, é também em larga escala assegurado pelas empresas de segurança privada”<sup>28</sup>.*

#### 1.4. Definição da segurança privada

São várias as definições de segurança privada que a doutrina e os textos legais nos apresentam. Com efeito, duas definições abraçaremos, sendo uma doutrinal e outra legal.

Escreve RODRIGUES<sup>29</sup> que a “... *definição de segurança privada pode ser feita de forma negativa, isto é, dizendo não o que segurança privada pode ter, mas aquilo que não pode ter. Assim, ... agentes de segurança privada serão todas as pessoas que, trabalhando no sector de segurança, não tenham estatuto público ou para público, e estão empregados sob o controle de uma regulamentação administrativa particular*”.

A definição proposta, embora tomada no sentido subjectivo, exclui, desde logo, todos os indivíduos integrados nas forças de defesa e segurança, nomeadamente, integrados nas áreas da defesa nacional, da ordem pública e segurança do Estado<sup>30</sup>. Portanto, estão excluídos os militares, os para militares, os polícias e os agentes de segurança do Estado, ou qualquer outra pessoa que preste seu serviço nos organismos de defesa, ordem pública e segurança do Estado ou sob seu controlo.

---

<sup>28</sup> LOPES, Cláudio M. Rodrigues. *Segurança Privada: Relação com as Forças de Segurança Pública* (Mestrado em Ciências Militares). Academia Militar. Lisboa. 2010. p. 26.

<sup>29</sup> RODRIGUES, Norberto P. G. *A Segurança Privada em Portugal: Sistemas e tendências*. Almedina. Coimbra: 2011, pp. 80-82.

<sup>30</sup> Cfr. Artigo 254 sobre a Polícia da República de Moçambique; artigo 265 e ss. sobre a Defesa Nacional e Serviços de Segurança, todos da Constituição da República de Moçambique (CRM).

Todavia, a análise da definição de segurança privada deve abranger aspectos objectivos, que permitam caracterizá-la. Neste contexto, são linhas caracterizadoras da segurança privada o seu carácter não especializado, a definição dos objectivos pretendidos pelo contratante e o carácter das sanções que eventualmente pode aplicar em caso de violações<sup>31</sup>.

O carácter *não especializado* manifesta-se pelo facto de os agentes de segurança privada realizarem tarefas organizacionais que ultrapassam a missão de segurança, nomeadamente, a venda de bilhetes de acesso a um espaço privado, sala de espetáculos, controlo de vendas num supermercado. Este carácter afasta-lhes das forças de defesa, ordem pública e segurança, cuja missão é profissionalizada e especializada, aliás, a actividade da segurança nacional tem um “... enquadramento legislativo e administrativo das estruturas de segurança, como são as forças de defesa, os serviços de segurança e a força policial”<sup>32</sup>, carecendo a segurança privada, de um enquadramento deste tipo. Por exemplo, a “... função policial surge no contexto da segurança interna, a qual representa a preocupação com a protecção da ordem pública e os direitos e liberdades dos cidadãos, actividade que fica a cargo do Estado”<sup>33</sup>.

A *definição dos objectivos pelo contratante*, pois, como reconhece RIBEIRO, “A segurança privada é tipicamente uma forma de policiamento lucrativo, ou seja, policiar o que à partida está dentro daquilo que são os objectivos da empresa, sempre orientada pela necessidade de obtenção do lucro”<sup>34</sup>. Os objectivos de segurança privada em Moçambique, embora definidos, amplamente pelo Decreto n.º 9/2007, são concretizados *in casu* pelo contratante dos serviços e não visam” ... a prevenção de comportamentos antissociais que afectam a comunidade no seu conjunto, mas sim a prevenção de actos que afectem o interesse

---

<sup>31</sup> Cfr. SHEARING, Clifford D. e STENNING, Philip C. Private Security *apud* RODRIGUES, Norberto P. G. A Segurança Privada ..., *ob. cit.*, pp. 81-82.

<sup>32</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. Direito Constitucional de Moçambique, *ob. cit.*, p. 598.

<sup>33</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. Direito Constitucional de Moçambique, *ob. cit.*, p. 573.

<sup>34</sup> RIBEIRO, Nuno João Santos. Segurança Privada: Evolução e limites formais ao exercício da actividade. ISCPSI. Lisboa: 1999, p. 11.



particular do cliente contratante. Actuando desta forma, a segurança privada está direccionada para manter a sua própria definição de ordem social, prevenindo que os interesses do contratante sejam postos em causa, e ao mesmo tempo, evitando que a resolução de conflitos seja através do sistema de justiça formal”<sup>35</sup>.

O *carácter das sanções* da segurança privada. Ela carece de poder sancionatório de natureza pública ou delegada: “*No entanto, a capacidade que a segurança privada tem para interditar ou impedir o acesso de qualquer pessoa a um espaço do domínio privado pode ser considerado como uma verdadeira sanção que, por vezes, se revela tão eficaz e persuasiva como qualquer sanção emanada de um poder público. Estas sanções são, no entanto, sustentadas por um poder privado e não emanam directamente de qualquer poder público*”<sup>36</sup> próprio ou delegado, resulta da própria essência e do carácter da segurança, que implica sempre, em caso da sua manutenção, o uso de meios coercivos ou persuasivos.

Do lado do direito positivo, é *mister* reconhecer que Moçambique não se ocupou de definir a segurança privada, senão a indicação do objecto desta. Sendo assim, o recurso à legislação portuguesa pode ajudar a traçar os contornos da definição legal.

Em Portugal, a Lei n.º 34/2013, de 20 de Maio, Lei da Actividade de Segurança Privada (LASP), define a segurança privada no sentido objectivo, isto é, como uma actividade. “*a) a prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes; b) a organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes*”.

Depois desta viagem, podemos procurar conceituar a segurança privada, em Moçambique, com apoio da doutrina e de elementos substantiais fornecidos pelo artigo 3 do Decreto n.º 9/2007, de 30 de Abril, bem como pelo Acórdão do Conselho Constitucional.

<sup>35</sup> RODRIGUES, Norberto P. G. A Segurança Privada ..., *ob. cit.*, pp. 81.

<sup>36</sup> RODRIGUES, Norberto P. G. A Segurança Privada ..., *ob. cit.*, pp. 82.

Em conclusão, diremos que a Segurança Privada há-de ser, no sentido objectivo, uma actividade, de natureza privada, prestada por empresas de direito privado constituídas para tal efeito, visando a prestação de serviços de protecção e segurança de pessoas e bens, vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios e locais fechados ou vedados, em proveito próprio e de terceiros.

No sentido subjectivo, a segurança privada será o conjunto de indivíduos que, tendo a situação militar regularizada (tendo cumprido o serviço militar, ou então recenseados), que não sendo agentes das forças armadas de defesa e segurança e não ligados por qualquer título com o Estado, prestam a actividade de protecção e segurança em proveito de uma empresa de segurança privada devidamente constituída.

### 1.5. Fundamentação constitucional da segurança privada

Qual é o fundamento da segurança privada?

A questão decorre do facto de que a segurança, como fim do Estado, é dever das entidades públicas garantir. Contudo, como escreve o Professor Jorge Bacelar GOUVEIA, “Sem desconsiderar a sua posição ao nível dos fins do Estado, a segurança não revela apenas da coletividade e das estruturas públicas, o que indicaria uma qualquer conceção securitária, descontextualizada do Estado de Direito dos tempos de hoje”<sup>37</sup>. A segurança privada justifica-se, assim, porque, por um lado, as entidades públicas de garantia de segurança (forças de defesa, policiais e de segurança) não conseguem suprir todas as necessidades sentidas na materialização do direito à segurança nas sociedades actuais.

O segundo factor que valida a segurança privada é como diz RODRIGUES “O crescimento dos espaços privados abertos ao público, como zonas comerciais e de lazer, onde os cidadãos passam grande parte do seu tempo, criam necessidades de segurança que não podem ser totalmente supridas pela segurança pública, obrigando assim a investimentos por parte dos particulares (...) a evolução tecnológica e a globalização da economia possibilitaram novas oportunidades

---

<sup>37</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. Direito Constitucional de Moçambique. *ob. cit.*, p. 592.



de negócios, mas, ao mesmo tempo, acarretaram novas formas de criminalidade (...), a mediatização a que assistimos hoje em dia dos fenómenos do crime e da violência, que influenciam de forma decisiva a percepção que os cidadãos têm de tais fenómenos, e tem transformado os temas de segurança e da criminalidade numa prioridade na agenda das políticas públicas”<sup>38</sup>.

Em Moçambique, em particular, a segurança privada tem vindo a se afirmar face ao contexto da criminalidade altamente organizada, que se caracteriza por actos sistemáticos de sequestros de cidadãos com algumas posses, exigindo-se milhões e milhões de dinheiro para os resgates, ao lado de uma ainda menor eficácia da actividade policial para o esclarecimento dos casos já registados.

Outro fundamento está estritamente ligado à própria crise da instituição policial, pois devido à complexidade da actividade de securitização, surgem novos “... atores que concorrem, no exercício da função administrativa da segurança, com a polícia: as empresas privadas (...). Neste contexto, a prevenção dos perigos passa a ser uma actividade da polícia e de um conjunto de atores não estaduais ...”<sup>39</sup>.

Por outro, historicamente, em Moçambique, a CRM de 1990, no seu artigo 61 dispunha que “os cidadãos são encorajados a participar em organismos de defesa civil, designadamente para protecção de infraestruturas económicas, sociais e da produção”. Assim, a própria Lei-Mãe abria, a partir deste texto constitucional, uma porta para a institucionalização da segurança privada, como meio subsidiário e complementar do serviço público de segurança para a garantia da segurança, como direito do cidadão.

Foi a partir desta Constituição e do Decreto n.º 26/90, de 29 de Novembro, que se institucionalizaram as empresas de segurança privada. Assim, “a indústria de segurança privada foi adquirindo relevância no cenário socioeconómico nacional, empregando, ..., mais de vinte e cinco mil trabalhadores”<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> RODRIGUES, Norberto P. G. A Segurança Privada ..., *ob. cit.*, pp. 884-85.

<sup>39</sup> DIAS, Hélder Valente. *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade*. Almedina. Coimbra: 2015, p. 125-6.

<sup>40</sup> Acórdão do Conselho Constitucional n.º 05/C/2008, de 08 de Maio: [www.cconstitucional.org.mz](http://www.cconstitucional.org.mz)

Este Decreto viria a ser alterado em 2007, dando lugar ao Decreto n.º 9/2007, de 30 de Abril, com o fundamento de “... adequar a actuação e a estrutura das empresas de segurança privada às exigências actuais do nosso país e mostrando-se igualmente importante melhorar o seu relacionamento com o Ministério do Interior para a garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas”<sup>41</sup>.

A ideia central da alteração do regime anterior, que vigorou cerca de dezassete anos, visava, necessariamente, limitar a estrangeiros relativamente à propriedade de empresas de segurança privada em nome individual, passando o capital maioritário a ser detido por moçambicanos e os respectivos cargos sociais, o que veio a fundamentar o pedido de declaração de inconstitucionalidade desta norma, pelo facto de que durante o período em que vigorou o Decreto n.º 26/90 foram sendo criadas empresas de segurança privada detidas na sua maioria por proprietários estrangeiros, e a indústria de segurança privada foi adquirindo relevância no cenário socioeconómico nacional, empregando mais de vinte e cinco mil pessoas<sup>42</sup>.

## 1.6. Complementaridade entre Segurança Pública e Privada

A segurança privada é complementar ou subsidiária da segurança pública. Portanto, ela surge com a tarefa principal de “(...) *prevenção e minimização do risco a que estão expostas pessoas e propriedade, nos espaços privados, sem que a segurança privada tenha qualquer função no que à preservação da lei e ordem no sector público diga respeito*”<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Preâmbulo do Decreto n.º 9/2007, de 30 de Abril, relativo ao Regulamento das Empresas de Segurança Privada.

<sup>42</sup> Acórdão do Conselho Constitucional n.º 05/C/2008, de 08 de Maio: [www.cconstitucional.org.mz](http://www.cconstitucional.org.mz). O Conselho Constitucional deu razões aos requerentes, declarando inconstitucionais as alíneas a) e d) que restringia o exercício de cargos sociais a estrangeiros (alínea a)) e a indivíduos que exercessem cargos de direcção e chefia na função pública.

<sup>43</sup> FELIZARDO, Carlos A. C. Segurança Privada vs. Segurança Pública. *ob. cit.*, p. 6,.

Em Moçambique, através da nota preambular do Decreto n.º 26/90<sup>44</sup>, reconhece-se que a PRM, subordinada ao Ministério do Interior, tem como “tarefa principal garantir a ordem, segurança, protecção e tranquilidade públicas...”. Porém, segundo o mesmo preâmbulo, o aumento dos índices de criminalidade, que então se verificava, particularmente de natureza económica e contra as pessoas, tornou “imperioso o reforço da capacidade combativa da Polícia, através de maior envolvimento, enquadramento e participação dos cidadãos na tarefa de prevenção criminal, sob forma de empresas de segurança privada, em estrita colaboração com as forças de defesa e segurança”. Aliás, este entendimento “(...) traduzia uma certa forma de concretização da Constituição então vigente, a qual dispunha no seu artigo 61 que “os cidadãos são encorajados a participar em organismos de defesa civil, designadamente para protecção de infraestruturas económicas, sociais, e da produção”<sup>45</sup>.

Portanto, a segurança privada em Moçambique aparece historicamente com a natureza subsidiária, pois visava reforçar a capacidade da PRM no combate ao crime. É nesta perspectiva que toda a informação relativa aos serviços de segurança privada é classificada e secreta, não podendo ser disponibilizada por fazer parte de assuntos de segurança interna.

Em Moçambique, a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas foi e continua sendo tarefa precípua do Estado, e enquadra-se nas atribuições relativas ao exercício da soberania. Daí que, tendo como precedente o artigo 111 da Constituição de 1990, na actual Lei Fundamental incluiu-se a matéria da ordem pública no rol das competências exclusivas dos órgãos centrais do Estado, conforme se verifica no n.º 2 do seu artigo 139<sup>46</sup>, o que precipita a natureza subsidiária da segurança privada.

---

<sup>44</sup> Decreto n.º 26/90, de 29 de Novembro, que aprovou o competente Regulamento, publicado no 5.º Suplemento ao B.R. da I Série, n.º 48, de 29 de Novembro de 1990, alterado pelo Decreto n.º 9/2007, de 30 de Abril.

<sup>45</sup> Acórdão do Conselho Constitucional n.º 05/C/2008, de 08 de Maio.

<sup>46</sup> “2. São da exclusiva competência dos órgãos centrais, nomeadamente, a representação do Estado, a definição e organização do território, a defesa nacional, a ordem pública, a fiscalização das fronteiras, a emissão da moeda e as relações diplomáticas”.

Embora subsidiária, a segurança privada não pode substituir a PRM nas suas funções de soberania, daí deriva a fiscalização e controlo da segurança privada pelo Ministério do Interior. Resulta desta afirmação que a segurança privada, em Moçambique, está incumbida de executar tarefas de menor complexidade e de menor risco, encontrando-se sempre a PRM pronta a intervir, com recursos à força pública quando a ordem pública se encontra ameaçada.

## CAPÍTULO II

### II. SEGURANÇA PRIVADA NO DIREITO COMPARADO

#### 2.1. Modelo Francês de segurança privada

O regime de segurança privada da França é regulado pela Lei n.º 83-629 de 12 de Julho de 1983. Este regime é melhor descrito por Frédéric OCQUETEAU, no seu artigo “A expansão da segurança privada na França: *Privatização submissa da acção policial ou melhor gestão da segurança colectiva?*”<sup>47</sup>. Assim, o modelo francês pode ser caracterizado da seguinte forma:

- (i) A segurança privada é um sector de serviços, agindo sob o modo do mandato ou contrato: fornece pessoal (guardas) e equipamentos de protecção (perimétrico, volumétrico), procedimentos de gestão de riscos (*risk management*), através do que o jargão profissional chama “corrente de segurança”. Ela implica o conjunto da indústria e do comércio da fabricação, da distribuição e da instalação de equipamentos de protecção passiva, assim como a ela se relacionam os serviços humanos de protecção passiva e activa.

---

<sup>47</sup> Publicado na *Tempo Social*, *Revista Social*. USP, São Paulo, 9(1), pp. 185-195, Maio de 2007.

- (ii) É, ainda, um sector de serviços orientado por uma filosofia de acção de investigação (detetives particulares), da protecção e da dissuasão, tendo por objetivo fundamental prevenir riscos de perdas (ligadas à intimidade, ao poder, ao saber, à influência, ao prestígio ou à riqueza) de seus clientes, ou de prejuízos ligados aos ataques à integridade física (a vida, o corpo; guarda-costas, por exemplo), à propriedade material (os bens móveis e imóveis – actividade de vigilância, segurança de locais, televigilância ou videovigilância) e imaterial (os valores – escolta de fundos, por exemplo; as informações – segurança informática). O conjunto dessas actividades de protecção visam, não a erradicar totalmente os riscos, mas a diminuir e prevenir a frequência de perdas. Por fim, é um sector de serviços de funcionamento semiautónomo. Caracterizado principalmente por sua orientação para o lucro, obedece em suas grandes linhas às leis do mercado da oferta e da procura, numa relação de natureza privatista, o contrato de compra ou de serviço ligando um prestador de serviços e um cliente. O cliente pode ser uma organização qualquer: pública (ministérios, agências governamentais, administradoras de estabelecimentos públicos); privados (industriais, comerciantes...) e mesmo um particular (proprietário de uma segunda residência...) ou particulares (agrupados numa habitação colectiva, condomínios, por exemplo).
- (iii) O autor do artigo opina que o sector francês de segurança privada não é inteiramente autónomo, pois, devido ao facto de que suas áreas de actuação possuem incidências sobre a gestão da ordem em geral, tem necessidade, para assentar sua viabilidade económica e legal, de obter o aval dos poderes públicos<sup>48</sup>, o que indica o seu carácter subsidiário ou complementar.
- (iv) A afirmação da segurança privada na França é histórica. Facto curioso está no Decreto do dia 20 do Décimo Mês do Calendário da Primeira República, do Ano III, que dispunha que: “*Todo*

---

<sup>48</sup> OCQUETEAU, Frédéric. État, compagnies d’assurances et marché de la protection des biens. *Déviance et société*, 19 (2), pp. 151-158.

*o proprietário tinha o direito de ter para a sua propriedade um guarda campestre*”<sup>49</sup>. Outro exemplo reporta-se ao ano de 1920, quando o Prefeito da Cidade de Paris convidou os grandes sindicatos patronais das finanças, comércio e indústria a “*dotarem-se eles mesmos das insuficiências forçadas da polícia*”, face à impossibilidade de o Município reforçar os efectivos policiais<sup>50</sup>. Neste contexto, a segurança privada na França é vista como parte de um movimento que apresenta simultaneamente fenómenos principais para o seu crescimento e robustez:

- uma crise de eficácia na regulação clássica da justiça na repressão dos prejuízos aos bens, mesmo que muitas outras alternativas sejam tentadas no interior das administrações tradicionais para combatê-la;
  - dificuldades de ordem sócio-histórica (próprias da polícia francesa) para regular as desordens e violências urbanas através de acções quotidianas junto à população, a despeito de políticas explícitas neste sentido;
  - um *lobby* eficaz da parte dos profissionais da segurança privada, destinado a fazer passar a ideia de que seus agentes são profissionais, auxiliares da polícia pública, embora não efectivamente provado;
  - a impotência das regulações públicas tradicionais da administração judiciária e policial na luta contra a pequena delinquência.
- (v) O pessoal de segurança privada na França é profissionalizado, e encontra-se submetido ao Código de Deontologia Profissional, controlado e gerido pela União federal das Indústrias de Vigilância e Segurança, que agrupa todas as empresas de protecção, transporte de fundos e televigilância.

---

<sup>49</sup> Vide PERROUDON, Didier. L’Office Privee de Securite. Ecole Nationale Superi de la Police. Lion: Mars, p. 2, *apud* FELIZARDO, Carlos A. C. Segurança Privada vs. Segurança Pública, p. 14.

<sup>50</sup> FELIZARDO, Carlos A. C. Segurança Privada vs. Segurança Pública, p. 14.



- (vi) Os poderes públicos interferem no funcionamento dos serviços de segurança privada através da via regulamentar e organizam parcerias nos sectores de videovigilância dos ambientes particulares abertos, na vigilância e protecção de imóveis e de vistoria de segurança.

## 2.2. Modelo Espanhol de segurança privada

O regime e o modelo de segurança privada espanhola são estabelecidos pela “*Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, substituindo a Ley 23/1992, de 30 de julio*”<sup>51</sup>. O artigo 1 desta Lei define o objecto, que consiste em “... *regular la realización y la prestación por personas privadas, físicas o jurídicas, de actividades y servicios de seguridad privada que, desarrollados por éstos, son contratados, voluntaria u obligatoriamente, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, para la protección de personas y bienes. Igualmente regula las investigaciones privadas que se efectúen sobre aquéllas o éstos. Todas estas actividades tienen la consideración de complementarias y subordinadas respecto de la seguridad pública*”.

Portanto, a actividade de segurança privada pode ser realizada por pessoas singulares ou colectivas, ao abrigo de um contrato, para a protecção de pessoas físicas ou colectivas, públicas ou privadas, e/ou bens e eventos, bem como para a realização de investigações no âmbito do foro privado, o que se designa de detetives (art.º 5).

A segurança privada é igualmente complementar ou subsidiária da segurança pública e a ela se subordina. A segurança privada pode também trabalhar em cooperação com a segurança pública (n.º 2 do artigo 1). Aliás, o artigo 4 precisa melhor esta complementaridade ao definir os fins de segurança privada, como fins de interesse público: “2. Contribuir a garantizar la seguridad pública, a prevenir infracciones y a aportar información a los procedimientos relacionados con sus actuaciones e investigaciones. 2. Complementar el monopolio de la

---

<sup>51</sup> Publicada no Boletim Oficial do Estado Espanhol, n.º 83, Sec. I, de 5 de Setembro de 2014.

seguridad que corresponde al Estado, integrando funcionalmente sus medios y capacidades como un recurso externo de la seguridad pública”.

Nos termos do artigo 2, a segurança privada é o “(...) conjunto de actividades, servicios, funciones y medidas de seguridad adoptadas, de forma voluntaria u obligatoria, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, realizadas o prestados por empresas de seguridad, despachos de detectives privados y personal de seguridad privada para hacer frente a actos deliberados o riesgos accidentales, o para realizar averiguaciones sobre personas y bienes, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades”.

Nos termos do artigo 11 ex. vi artigo 16, o Ministério do Interior faz o registo de autorizações e concessões de alvarás no caso de pessoas colectivas para o exercício da actividade de segurança privada e cabe a este Ministério o seu controlo e fiscalização.

Nos termos dos artigos 26 e 27, o exercício da actividade de segurança privada requiere uma formação e habilitação: “1. Únicamente puede ejercer funciones de seguridad privada el personal de seguridad privada, que estará integrado por los vigilantes de seguridad y su especialidad de vigilantes de explosivos, los escoltas privados, los guardas rurales y sus especialidades de guardas de caza y guardapescas marítimos, los jefes de seguridad, los directores de seguridad y los detectives privados. 2. Para habilitarse como vigilante de explosivos será necesario haber obtenido previamente la habilitación como vigilante de seguridad”; artigo 27: “1. Para el ejercicio de las funciones de seguridad privada, el personal al que se refiere el artículo anterior habrá de obtener previamente la correspondiente habilitación del Ministerio del Interior, en los términos que reglamentariamente se determinen”.

A acreditação da habilitação ou a formação é fornecida por um centro de formação de segurança privada, sem qual não poderá exercer a actividade. Relativamente aos directores, a lei exige que estes tenham passado por uma instituição de formação universitária e para os detetives exige-se a obtenção de um título do grau universitário em investigação privada (artigo 29).

A segurança privada pode adotar medidas para a protecção de pessoas e bens no normal desenvolvimento das suas actividades:



“1. Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, podrán dotarse de medidas de seguridad privada dirigidas a la protección de personas y bienes y al aseguramiento del normal desarrollo de sus actividades personales o empresariales” (artigo 51). Tais medidas consistem, nomeadamente (artigo 52):

- “a) De seguridad física, cuya funcionalidad consiste en impedir o dificultar el acceso a determinados lugares o bienes mediante la interposición de cualquier tipo de barreras físicas.
- b) De seguridad electrónica, orientadas a detectar o advertir cualquier tipo de amenaza, peligro, presencia o intento de asalto o intrusión que pudiera producirse, mediante la activación de cualquier tipo de dispositivos electrónicos.
- c) De seguridad informática, cuyo objeto es la protección y salvaguarda de la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los sistemas de información y comunicación, y de la información en ellos contenida.
- d) De seguridad organizativa, dirigidas a evitar o poner término a cualquier tipo de amenaza, peligro o ataque deliberado, mediante la disposición, programación o planificación de cometidos, funciones o tareas formalizadas o ejecutadas por personas; tales como la creación, existencia y funcionamiento de departamentos de seguridad o la elaboración y aplicación de todo tipo de planes de seguridad, así como cualesquiera otras de similar naturaleza que puedan adoptarse.
- e) De seguridad personal, para la prestación de servicios de seguridad regulados en esta ley, distintos de los que constituyen el objeto específico de las anteriores”.

Quanto ao uso de armas de fogo, a lei determina o tipo de serviços em que é possível o seu uso e prevê a regulamentação para o uso de armas conforme o tipo de actividade realizada. Com efeito, o artigo 40 dispõe que:

- “1. Los siguientes servicios de seguridad privada se prestarán con armas de fuego en los términos que reglamentariamente se determinen:

- a) Los de vigilancia y protección del almacenamiento, recuento, clasificación y transporte de dinero, valores y objetos valiosos.
- b) Los de vigilancia y protección de fábricas y depósitos o transporte de armas, cartuchería metálica y explosivos.
- c) Los de vigilancia y protección en buques mercantes y buques pesqueros que naveguen bajo bandera española en aguas en las que exista grave riesgo para la seguridad de las personas o de los bienes.
- d) Cuando por sus características y circunstancias lo requieran, los de vigilancia y protección perimetral en centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros, establecimientos militares u otros edificios o instalaciones de organismos públicos, incluidas las infraestructuras críticas”.

### 2.3. Modelo Português de segurança privada

O modelo e o regime de segurança privada portugueses são estabelecidos pela Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio. É a partir desta lei que vamos estudar este regime.

A Lei n.º 34/2013, no seu artigo 1.º, n.º 3, alíneas a) e b), precisa que a actividade de segurança privada consiste na “a) *prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes*; b) *organização, por quaisquer entidades e em próprio, de serviços de autoproteção, com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes*”, bem como a formação profissional do pessoal de segurança privada (n.º 4 do mesmo artigo).

O modelo português estabelece um regime de subsidiariedade ou complementaridade entre a segurança pública e privada, com excepção dos espaços ou dos recintos de diversão pública. A Lei mantém a ideia de prestação de segurança privada, *maxime* vigilância muito confinada aos edifícios, instalações ou outros locais de acesso vedado, ou condicionado, ao público<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> RODRIGUES, Miguel G. Novas Leis de Segurança Privada em Portugal e em Espanha. In: *Actualidade*. Lisboa, Agosto de 2014.

A Lei define de forma clara e taxativa os domínios onde a segurança privada pode exercer a sua actividade, enumerando os seguintes serviços (artigo 3.º):

- a vigilância de bens móveis e imóveis;
- o controlo de entrada, presença e saída de pessoas de edifícios ou locais de acesso vedado ou condicionado ao público;
- a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou susceptíveis de provocar actos de violência no interior de edifícios ou locais de acesso vedado ou condicionado ao público, designadamente estabelecimentos, certames, espetáculos e convenções;
- a protecção pessoal, sem prejuízo das competências exclusivas das forças de segurança pública;
- a exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes;
- o transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de valores;
- a elaboração de estudos e planos de segurança e os projectos de organização e montagem de serviços de segurança privada;
- o rasteio, inspecção e filtragem de bagagem e cargas e o controlo de passageiros no acesso a zonas restritas de segurança nos portos e aeroportos.

O exercício de actividade privada carece de título, concedido pelo membro do Governo responsável pela área de administração interna, podendo revestir a natureza de alvará, licença ou autorização (artigo 4, n.º 1).

A actividade de segurança privada pode ser exercida por empresas de segurança privada, por entidades que organizem serviços de auto-protecção, por entidades consultoras de segurança e por entidades formadoras (artigo 4.º).

Portanto, está excluída em Portugal a possibilidade de prestação de actividade de segurança privada por pessoas singulares, a título individual.

A segurança privada pode adotar um conjunto de medidas com vista a prevenção da prática de crimes. Tais medidas incluem (artigo 7.º, n.º 3):

- criação de um departamento de segurança;
- existência de um director habilitado com formação específica de director de segurança;
- implementação de um serviço vigilância, com pessoal habilitado;
- instalação de serviços de videovigilância e sistemas de segurança e protecção;
- conexão a sistemas de alarme;
- recurso a pessoal de vigilância e adopção de medidas de segurança física.

As entidades de segurança privada “não sendo equiparadas à actividade de segurança pública nem se situando no mesmo plano, é natural que a segurança privada não disponha dos meios que a primeira. Aliás, sendo as entidades policiais responsáveis pela aplicação e imposição de medidas investidas de autoridade, ou seja, a autoridade do Estado, não seria compreensível que estas pudessem ser igualadas em meios pelos particulares. A actividade de segurança privada está associada à propriedade privada, deriva dos meios concedidos pelo Estado aos particulares na defesa dos seus bens, logo os meios ao seu dispor serão, em princípio, aqueles que são reconhecidos a todos os cidadãos. Na realidade assim é, aos agentes de segurança privada não são reconhecidos quaisquer poderes de autoridade, nem são competentes, por exemplo, para aplicação das medidas de polícia”<sup>53</sup>.

A profissão de segurança privada é uma profissão regulamentada, sujeita à obtenção de título profissional e ao cumprimento dos demais requisitos, nomeadamente ter escolaridade obrigatória, ser português ou cidadãos da UE, ou de um Estado em condições de reciprocidade, ou de um Estado da Língua Oficial portuguesa (art.º 17 e 22). São especialidades dos agentes de segurança privada, o vigilante, segurança-porteiro, vigilante de protecção e acompanhamento pessoal, assistente de recinto desportivo, de recinto de espetáculo, de portos e aeroportos, vigilante de transporte de valores, fiscal de exploração de transportes públicos e operador de central de alarmes (artigo 17.º).

---

<sup>53</sup> RODRIGUES, Norberto P. G. *A Segurança Privada ...*, *ob. cit.*, pp. 103-4.

O regime português admite revistas pessoais de prevenção e segurança nos recintos desportivos, no acesso aos portos e aeroportos e zonas de restrição de segurança (art.º 19.º).

O pessoal de segurança privada vincula-se laboralmente por contrato de trabalho sob forma escrita, devendo incluir as especificações da função exercida (art. 21.º). Para o exercício das suas funções, o pessoal de segurança deve ter uma carteira profissional emitida pela Direcção Nacional da PSP (art. 27.º).

A formação profissional do pessoal de segurança compreende a formação inicial de qualificação, de actualização e complementar (art. 25.º).

O porte de arma pelo pessoal de segurança privada está sujeito ao regime geral de uso e porte de arma, sendo que a sua utilização em serviço depende da autorização escrita da entidade patronal.

A fiscalização e controlo da actividade de segurança privada incumbem à Direcção Nacional da PSP (art. 55.º).

## 2.4. Os três modelos no contexto da União Europeia

No contexto da União Europeia, à excepção da Áustria e Alemanha, por razões provavelmente históricas, culturais e políticas, todos os membros dispõem de uma legislação específica de segurança privada<sup>54</sup>.

Constata-se que cerca de 60% dos Estados-Membros com legislações específicas exigem para a prestação de serviço de segurança privada o atestado criminal, a profissionalização e a formação específica, bem como a posse de uma carteira profissional.

São características marcantes da actividade de segurança privada na UE, as seguintes<sup>55</sup>:

- “de um modo geral as entidades responsáveis pelo sector são concomitantemente responsáveis pelo seu controlo;

---

<sup>54</sup> Vide COESS e UNI-EUROPA. o Documento da 4.ª Conferência Europeia sobre os Serviços de Segurança Privada, Madrid, 2004.

<sup>55</sup> FELIZARDO, Carlos A. C. Segurança Privada vs. Segurança Pública, p. 20.

- todos os Membros da UE, à exceção da Itália, exigem pressupostos de fiabilidade (moral e financeiro) bem como de infraestruturas físicas às empresas de segurança privada;
- De modo a situar Portugal no contexto geral dos países da União Europeia, Brion e Kaminski agrupam esses países em três níveis:
  - os que possuem legislação mais restritiva (Bélgica, Espanha e Luxemburgo);
  - os que possuem legislação menos restritiva (Grã-Bretanha e Alemanha);
  - os que se situam entre dois extremos (França e Portugal).
- existência de Código de Conduta e Ética do Sector, assinado pelas duas maiores associações do sector das empresas de segurança privada na União Europeia que se comprometeram a regulamentar e avaliar a aplicação do Código no âmbito do seu diálogo social”.

### CAPÍTULO III

#### III. SEGURANÇA PRIVADA EM MOÇAMBIQUE

##### 3.1. Natureza jurídica da segurança privada

A segurança privada, em Moçambique, tem uma natureza complementar e subsidiária da Polícia da República de Moçambique na tarefa de manutenção da ordem e tranquilidade públicas. A propósito, no seu Acórdão, o Conselho Constitucional sufraga uma doutrina acerca da natureza da segurança privada. Portanto, o Egrégio Conselho entende que “a ideia central ... é a de que a actividade de segurança privada, a despeito de ser exercida por entidades particulares, normalmente movidas por interesses comerciais, visa primordialmente a prossecução de um interesse público, caracterizando-se pela sua complementaridade e subsidiariedade relativamente às tarefas que a Constituição incumbe o Governo de prosseguir, através da Polícia da República

de Moçambique, no domínio da manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas”<sup>56</sup>.

É subsidiária porque, em Moçambique, a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas foi e continua sendo tarefa precípua do Estado, e enquadra-se nas atribuições relativas ao exercício das funções de soberania, aliás, funções que concretizam um dos fim do Estado, nomeadamente a segurança. A CRM atribui a tarefa de assegurar a ordem, segurança e tranquilidade públicas ao Governo da República (artigo 203, n.º 1, conjugado com o artigo 204, n.º 1), na medida em que esta tarefa será garantida por órgãos apropriados, funcionando sob controlo governamental.

A CRM é clara na atribuição primária da função de garantia de ordem, segurança e tranquilidade públicas a uma estrutura diferente do Governo mas sob seu controlo, nomeadamente, a Polícia da República de Moçambique, por natureza apartidária (artigo 254º, n.º 19).

A natureza subsidiária ou complementar não é obra do ordenamento pátrio, mas universalmente considerada. A Lei Portuguesa estabelece que “A actividade de segurança privada (...) tem uma função subsidiária e complementar da actividade das forças e serviços de segurança pública do Estado”<sup>57</sup>.

Portanto, hoje em dia o maior desafio contemporâneo que se coloca à segurança pública, “... não é o de saber se a privatização da segurança é opção correcta, mas de encontrar a melhor forma de coordenar recursos e energias para garantir a todos o direito à segurança ...”<sup>58</sup>.

### 3.2. Finalidade da segurança privada

O Decreto n.º 9/2007, de 30 de Abril, estabelece no seu artigo 2 que “As empresas de segurança privada têm por objecto a prestação

---

<sup>56</sup> Acórdão do Conselho Constitucional n.º 05/C/2008, de 08 de Maio: [www.cconstitucional.org.mz](http://www.cconstitucional.org.mz)

<sup>57</sup> Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio, artigo 1.º, n.º 2.

<sup>58</sup> GOMES, Paulo Valente. Reflexões sobre o novo quadro de segurança interna e o papel da segurança privada (in Estudos em homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo), Almedina. Coimbra: 2005, p. 608.



de serviços de protecção e segurança de pessoas e bens, vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios e locais fechados ou vedados, nos termos da lei”.

Podem ainda as empresas de segurança privada realizarem as actividades de elaboração de estudos de segurança, como sendo a concepção de um conjunto de procedimentos, medidas a adotar e meios humanos e técnicos necessários com vista à protecção de pessoas, bens e instalações; e realizam também a instalação e manutenção de material e equipamento de segurança, bem como a formação e capacitação profissional dos agentes de segurança privada.

Em suma, a actividade de segurança privada visa, essencialmente, prevenir a prática de crimes. Portanto, a segurança privada tem uma função protectora-preventiva, sem nenhum carácter repressivo ou sancionatório ou investigativo.

### 3.3. Valências da segurança privada

Quais são as prerrogativas da segurança privada? Terá ela valências públicas?

A questão surge pela facto de a segurança privada exercer a sua actividade em complemento ou subsidiariedade ao serviço de segurança pública, que por natureza toma verdadeiras medidas de polícia.

#### 3.3.1. *Medidas de polícia na doutrina*

Ora, para respondermos à questão, começaremos por indagar sobre as medidas de polícia, para depois aferirmos se a segurança privada terá ou não idênticas valências. Eis, então, as linhas gerais da actividade e formas de actuação policial:

- a) as atribuições e competências da Polícia são determinadas por lei, lato senso e não são objecto de contrato ou negociação. Ora, a segurança privada, dentro das finalidades definidas pelo Decreto, pode negociar e delimitar o âmbito da actuação com a entidade contratante do serviço de segurança privada;



- b) a actividade policial é exclusivamente pública e materializa as funções de soberania do Estado, sendo por isso, a actividade policial de ordem pública: inalienável e indelegável, por excelência. A segurança privada constitui o modo de o cidadão participar na protecção de infra-estruturas económicas, sociais e de produção, mas de forma subsidiária, daí o seu controlo e supervisão pelo Ministério do Interior;
- c) a actividade policial visa prevenir danos sociais, evitando que os perigos se alastrem pela sociedade, o que implica às vezes a necessidade de uso de meios de coacção directa;
- d) nos limites da lei, a actividade policial é discricionária. Isto é, “... através dela que a ordem jurídica se defende perante todos quantos recusam a sua pretensão de autoridade ...: escolha do procedimento, dos meios a utilizar, do momento de actuar e à apreciação da valoração do perigo, pois que o perigo é um conceito aberto, de modo que cabe ao agente concretizar a hipótese legal, falando-se, neste sentido, em discricionariedade de decisão”<sup>59</sup>;
- e) a utilização de meios de coacção física, como meios legalmente previstos para suprimir as violações em curso;
- f) a actuação, muita das vezes, em situações de urgência ou em estado de necessidade;
- g) é o meio legal de execução forçada das decisões do Estado;
- h) a possibilidade de aplicação de sanções imediatamente, em caso de incumprimento das decisões tomadas: as sanções podem ter lugar no momento da vigilância, ou posteriormente, sem às vezes, necessidade de observância de algum procedimento administrativo – por exemplo, utilização de vias de facto, em caso de desacato na via pública;
- i) a função de vigilância policial visa prevenir lesões e perigos de lesão da ordem social e evitar no máximo que se “infrinjam as limitações impostas pelas normas e actos das autoridades para

---

<sup>59</sup> DIAS, Hélder Valente. *Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas, ...*, *ob. cit.*, p. 87.

- a defesa da segurança interna, da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos”<sup>60</sup>;
- j) a função policial implica também a prevenção criminal em sentido estrito, “... que se traduz na adopção de medidas adequadas para certas infracções de natureza criminal, medidas essas que visam a protecção de pessoas e bens, a vigilância de indivíduos e locais suspeitos, sem que se restrinja ou limite o exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”<sup>61</sup>.

### *3.3.2. Medidas de polícia na Lei da PRM*

Nos termos do artigo 7 da Lei de Polícia, a PRM pode tomar, entre outras, as seguintes medidas de polícia:

- vigilância organizada de pessoas e bens, edifícios e estabelecimentos por período determinado, podendo para o efeito, utilizar meios técnicos e equipamento adequado;
- exigência de prova de identificação e revistas a qualquer pessoa ou viatura suspeita que se encontre ou circule em lugar público, aberto ao público ou sujeito à vigilância policial;
- apreensão temporária ou definitiva de armas, munições, substâncias explosivas, radioactivas e materiais a elas conexos;
- suspensão ou encerramento de paióis, depósitos ou fábrica de armamentos ou explosivos, e respectivos componentes, excepto as de organismos das forças de defesa e segurança;
- suspensão ou cancelamento de uso de licenças de estabelecimentos destinados à venda de armas, munições e explosivos;
- suspensão ou cancelamento de uso de licenças da segurança privada e dos respectivos estabelecimentos de formação.

---

<sup>60</sup> GOMES CANOTILHO, J. e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*. Anotada, Vol. II. 4.<sup>a</sup> ed. Coimbra: 2010, p. 861.

<sup>61</sup> VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria do Direito*, *ob. cit.*, p. 155.

Para a efectivação destas e outras medidas de polícia, o artigo 33 da Lei da Polícia estabelece a possibilidade de uso de meios coercivos, nos seguintes casos:

- “1. *Qualquer resistência ilegítima aos membros da PRM, no exercício das suas funções ou em caso de perturbação da ordem e tranquilidade públicas, é permitido o uso da força e meios estritamente necessários e proporcionais à resistência, se outros meios de persuasão não forem suficientes.*
2. *É permitido o uso de meios coercivos, especialmente nos seguintes casos:*
  - a) *para repelir uma agressão ilícita, em curso ou eminente, de interesses juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros;*
  - b) *para vencer a resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter precedido à intimação formal de obediência e esgotados outros meios para o conseguir;*
  - c) *para efectuar detenções, nos precisos termos fixados em legislação processual penal.*
3. *O uso de meios coercivos conforma-se com os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da razoabilidade”.*

### *3.3.3. Terá a segurança privada valências da actividade policial?*

Vistas as medidas de polícia, a pergunta demanda uma resposta, se a segurança detém ou não idênticas valências?

A resposta é globalmente negativa.

A segurança privada detém os mesmos poderes que um cidadão comum, em relação a medidas de polícia. Qualquer cidadão pode prender em flagrante delito, tal qual a segurança privada o pode fazer.

Contudo, o problema é mais profundo, pois a segurança privada detém meios de coerção, idênticos em alguns casos aos da autoridade

pública, nomeadamente, nos termos do artigo 1 do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 9/2007: armas de defesa pessoal, munições, algemas, cães polícia, entre outros. Tais meios, em alguns casos os cidadãos, como tal, deles carecem, o que pode reforçar uma ideia de existência de meios de coação a favor da segurança privada.

Mas tal aparece precipitado, pois os meios como armas de defesa pessoal, videovigilância e alarmes, estão também ao alcance de um cidadão comum.

A propósito desta matéria, é de assinalar que “a actividade de segurança privada está associada à propriedade privada, deriva dos meios concedidos pelo Estado aos particulares na defesa dos seus bens, logo os meios ao seu dispor serão, em princípio, aqueles que são reconhecidos a todos os cidadãos. Na realidade assim é, aos agentes de segurança privada não são reconhecidos quaisquer poderes de autoridade, nem são competentes, por exemplo, para aplicação das medidas de polícia (...) Como não poderia deixar de ser, o legislador demonstrou um especial cuidado na disciplina da utilização destes meios, na medida em que estamos perante meios coercivos, onde as regras impostas deverão, por si só, desincentivar a sua utilização em serviço”<sup>62</sup>, sem prévia autorização pela entidade patronal, e esta pelo Ministério do Interior, sob forte controlo, através das vistorias iniciais e concomitantes<sup>63</sup>.

A segurança privada pode realizar as revistas e buscas no âmbito e nos limites dos espaços de segurança devidamente delineados pelo contrato, e sempre visando a protecção e segurança de pessoas, bens e serviços. É o caso de acesso aos campos de futebol, locais sob protecção privada e locais de espetáculos.

Apesar destas restrições, a segurança privada não deixa de prosseguir o interesse público de segurança, normalmente, a cargo do Estado, de forma complementar e subsidiária.

---

<sup>62</sup> RODRIGUES, Norberto P. G. *A Segurança Privada ...*, *ob. cit.*, pp. 104-5.

<sup>63</sup> Cfr. Artigos 11-15 do Decreto n.º 9/2007, de 30 de Abril.

### 3.4. Limites à actividade de segurança privada

A segurança privada, embora complementar ou subsidiária da segurança pública, não pode prosseguir objectivos ou desempenhar funções que correspondam a competências das forças de defesa, ordem, segurança e tranquilidade públicas, em particular, das forças armadas, da força policial e das autoridades judiciárias.

A segurança privada não pode, em nenhuma circunstância, constituir ameaça à ordem e tranquilidade públicas, muito menos, através da sua actividade privada, restringir, no mínimo que seja, o gozo dos direitos e liberdades fundamentais, muito menos proceder a detenções ou à investigação criminal.

Não poderá realizar também a protecção de bens e serviços ou de pessoas que se encontram em situações ou que realizam actividades de natureza ilícita. Não poderão, igualmente, interferir ou ajuntar-se a manifestações e reuniões públicas de partidos políticos, grupos de cidadãos ou qualquer organização sindical.

A actividade de segurança privada não pode, a pretexto da função de formação profissional, treinar ou instruir terceiros sobre métodos e técnicas de âmbito militar ou policial; utilizar ou instalar sistemas de segurança que possam perigar a vida ou a integridade física dos cidadãos.

Portanto, a actuação da segurança privada deve ser toda ela restrita à protecção e segurança de pessoas, bens e serviços e no estrito cumprimento das determinações legais, sem embargo de manter e garantir a ordem, segurança e tranquilidade públicas nas redondezas das zonas de operação, mantendo-se em contacto com a PRM em todo o momento através de rádio de comunicação (artigo 22).

Os limites aqui traçados permitem reduzir o foco de conflitos entre a segurança pública e a privada, que derivam, logicamente porque a segurança privada pode em certos domínios aparecer eventualmente como concorrente das forças policiais e, aí os agentes privados aparecem menos formados e esclarecidos sobre a matéria de segurança pública e com tendência de exorbitarem as suas competências legais. Mas este risco é inerente a esta actividade por estar ligada ao exercício de funções de soberania, que acarretam a utilização de meios coercivos, idênticos em muitos casos aos das autoridades públicas.

Por esta percepção, entendeu o Governo ao aprovar o Decreto que as funções de segurança privada deveriam ser exercidas por pessoas que tenham cumprido o serviço militar, o que na óptica governamental seria uma vantagem substancial, pelo facto de estes agentes detiverem experiência bastante em matéria de defesa e segurança e alto sentido de responsabilidade, mas o mesmo Governo voltaria atrás nessa solução, numa medida paliativa que alterou o Decreto 9/2007, por se entender que durante os dezassete anos de vigência da segurança privada nunca se tinha exigido tal requisito e ao se impor actualmente afectaria gravemente a situação laboral.

Em nossa opinião, o Decreto poderia ter mantido a exigência do cumprimento do serviço militar para o ingresso na actividade de segurança privada, salvaguardando através de uma disposição final e transitória a situação dos que já se encontravam a prestar este serviço sem que tenham cumprido o serviço militar. Aliás, o princípio geral da aplicação da lei o tempo é a sua não retroactividade, daí que quem já estivesse empregado não seria abrangido pela nova exigência, visando esta justamente os novos ingressos, o que permitiria também a profissionalização da área de segurança privada.

Seja como for, a actividade de segurança privada não deve ser encarada pelas forças policiais como ameaça, ou elo mais fraco, que até é acusado de alugar armas de fogo ou por sua deficitária formação constitui um perigo pela detenção de armas. Tem sido vistos vários casos de roubo de armas de agentes de segurança privada, mas esta (segurança privada) continuará a ser um “ ... desafio e oportunidade para, potenciando os efeitos benéficos da actividade preventiva ..., reduzir, a jusante, o peso do combate a certas formas de criminalidade, sobretudo a pequena criminalidade patrimonial, concentrando o seu esforço, de forma equilibrada, no policiamento de proximidade e na luta contra as formas mais graves de criminalidade”<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> GOMES, Paulo Valente. Reflexões sobre ..., *ob. cit.*, p. 607-8.

### 3.5. Tipos de entidades de segurança privada, sua constituição e organização

O Decreto n.º 9/2007 estabelece no artigo 2 do regulamento que “a actividade de segurança privada é exercida por empresas de segurança em nome individual ou organizadas sob forma de sociedades comerciais”. Com efeito, as empresas de segurança privada são estabelecidas nos termos do Código Comercial, pois são empresários comerciais.

O Regulamento, quanto à constituição das empresas de segurança privada, estabelece duas distinções (n.º 1 do art.º 6). (i) – as empresas de segurança em nome individual só podem ser detidas por moçambicanos; (ii) as constituídas em forma societária podem incluir estrangeiros, desde que o capital maioritário pertença a moçambicanos (51%). Contudo, deve ressaltar-se que o Conselho Constitucional considerou estas normas inconstitucionais, passando assim a não existirem dois regimes, sendo que tanto os cidadãos nacionais, como estrangeiros podem fazer parte das empresas em nome individual, como também não se impõe a exigência de que o capital maioritário nas sociedades seja detido por moçambicanos.

Depois de constituída a empresa de segurança, a licença da actividade em si é emitida pelo Ministério do Interior, pedido que deverá ser decidido no prazo de vinte e cinco dias.

Quanto à *organização*. As empresas de segurança privada contam com administrador, director ou gerente, podem ser moçambicanos ou estrangeiros, conforme a posição do Conselho Constitucional, que teria declarado inconstitucional a norma da alínea a) do artigo 5 e a respectiva alteração que impunha que estes cargos fossem exclusivamente exercidos por cidadãos com a nacionalidade moçambicana.

As empresas de segurança privada deverão prestar caução mediante depósito bancário num valor não inferior a 250 mil meticais (4 mil euros) a fixar pelo Ministério do Interior e ter um seguro de responsabilidade civil por factos ilícitos e por danos a terceiros no valor mínimo de 750 mil meticais (art.º 9).

A licença para o exercício da actividade de segurança privada é passada sob forma de alvará, com a duração de 5 anos, renováveis por igual período, podendo ser transpassada com a autorização e registo



no Ministério do Interior, estendendo-se este último para o Ministério de Economia e Finanças e Conservatória do Registo de Entidades Legais<sup>65</sup>. Se uma empresa exercer a segurança privada sem licença é punida por uma multa de 250 a 500 mil meticais, com perda dos bens a favor do Estado (art.º 10).

### 3.6. Pessoal de segurança privada

O pessoal que presta actividade nas empresas de segurança privada designa-se por guardas de segurança privada, que deve ser nacional no pleno gozo dos seus direitos políticos, maiores de vinte e um anos, ter a situação militar regularizada (basta ter recenseado para o serviço militar), com aproveitamento positivo do curso de formação profissional (artigo 17).

Este pessoal, na verdade, fica sujeito ao regime geral do contrato de trabalho regido pela Lei do trabalho, sem nenhuma especificidade relevante.

### 3.7. Meios de segurança privada

Para a materialização da sua actividade, as empresas de segurança privada dispõem, nos termos da lei, para além do pessoal, de um conjunto de meios de trabalho ao seu alcance, sob autorização do Ministério do Interior.

Os meios ao alcance das empresas de segurança privada consistem, nomeadamente meios de comunicação, armas de fogo para defesa, cães-polícias, veículos, cassetetes eléctricos até 50 Watts, coletes anti bala, capacetes de protecção, algemas e apitos. Alistam-se ainda a possibilidade de utilização de sistemas electrónicos de segurança, designadamente programas de segurança, dispositivos de monitorias (videovigilância), antenas repetidoras de recepção e de envio, rádios e aparelhos móveis de rasteio (artigos 23º-29º do Decreto n.º 9/2007).

---

<sup>65</sup> Cfr. Artigo 16 do decreto n.º 9/2007, de 30 de Abril.



## Conclusão

No início do nosso Relatório colocámos uma questão que guiou a nossa pesquisa, nomeadamente que assentava na identificação do modelo de segurança privada em Moçambique e das eventuais prerrogativas de autoridade que dele podem decorrer. Às questões, colocamos três hipóteses.

A creditava-se que a segurança privada tinha ao seu dispor meios de coação próprios da segurança pública, pois reprime também a criminalidade. Do estudo resultou que a segurança privada, apesar de participar da defesa civil através, designadamente da protecção de infra-estruturas económicas, sociais e da produção, ela não pode lançar mão a meios coercivos de que as autoridades fazem apelo no exercício das suas funções de manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas, encontrando-se nestes casos em pé de igualdade com os cidadãos comuns. A segurança privada pode deter nos casos de flagrante delito, situação que assiste a qualquer cidadão, contudo, algumas valências são notórias, nomeadamente a possibilidade de realizar revistas e buscas no âmbito do espaço reservado por contrato à actividade de segurança privada, mormente os casos de segurança nos estádios de futebol, salas de espetáculos ou outros locais de eventos em que a segurança privada actua.

Sendo a segurança privada complementar e subsidiária à segurança pública e exercer tarefas que a Constituição incumbe ao Governo de prosseguir, através da Polícia da República de Moçambique, no domínio da manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas contribui na garantia da segurança individual, embora limitada nos termos definidos pelo contrato de prestação de serviço, pois ocupa espaços que a força policial não consegue complementar resultado da globalização e do crescimento do índice de criminalidade.

A utilização de armas de fogo pela segurança, ou de meios coercivos não constitui um meio legitimador capaz de conferir poderes idênticos da autoridade policial, pois que nas mesmas condições, um cidadão pode legitimamente deter tais meios, quando autorizado, o que retira qualquer apelo a este critério para conclui-se pela existência de prerrogativas a favor da segurança privada.

O modelo moçambicano da segurança privada é embrionário, em comparação com os modelos estudados, nomeadamente português, espanhol e francês, sem agentes profissionais e sem escolas de formação profissional, o que o torna frágil.

Assim, esta actividade continua um grande desafio para as autoridades em função de altos índices de criminalidade que, infelizmente, ainda se registam, pois ela pode degenerar-se num meio ao alcance de grupos menos idóneos para através dela prosseguir fins estranhos e nocivos à sociedade, o que impõe por parte das autoridades competentes uma maior fiscalização e coordenação, uma maior restrição na concessão de armas de fogo, incentivando-se a utilização de outros meios de segurança, eventualmente mais electrónicos.

Outro factor relevante a ter em conta na actividade de segurança privada tem a ver com o facto de este sector empregar mais de vinte e cinco mil cidadãos, que na sua maioria não cumpriu o serviço militar, e daí menos preparado para exercer as suas funções, o que pode implicar grandes riscos à própria ordem, segurança e tranquilidade públicas, em particular, quando esses agentes são detentores de armas de fogo. Alias, no nosso solo pátrio, têm sido reportados variadíssimas vezes situações de extravio de armas de fogo dos agentes de segurança privada, aliado às más condições em que eles operam.

Mas estes factores constituem um grande desafio para a sociedade quanto à natureza da segurança pública e sua privatização, muitas das vezes, justificada pela necessidade de protecção da propriedade privada, por insuficiência dos meios públicos para o efeito, restando às autoridades encontrar as melhores soluções.

Portanto, o modelo de segurança privada moçambicana requiere uma reforma e adequação aos novos paradigmas de segurança, visando a profissionalização do ramo para melhor garantia da função de subsidiariedade e complementaridade da força policial, propondo-se que a reforma seja feita ao nível de lei e não do processo regulamentar a cargo do Governo.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Armando Carlos. Introdução à Segurança. Revista Pela Lei e Pela Grei Nº 86, pp. 22-27, Maio – Julho, 2010.
- DIAS, Hélder Valente. Metamorfoses da Polícia: Novos Paradigmas de Segurança e Liberdade. Almedina. Coimbra: 2015.
- FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA. Segurança Pública e Privada (1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada). Coimbra editora. Coimbra: 2012.
- FELIZARDO, Carlos A. C. Segurança Privada vs. Segurança Pública (Pós-Graduação em Direito e Segurança) – Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, 2007.
- GOMES, Paulo valente. Reflexões sobre o novo quadro de segurança interna e o papel da segurança privada (in Estudos em homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo), Almedina. Coimbra: 2005, p. 608.
- GOMES CANOTILHO, J. e MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa. Anotada, Vol. II. 4.ª ed. Coimbra: 2010, p. 861.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. Direito Constitucional de Moçambique. Instituto do direito de Língua Portuguesa. Lisboa: 2015.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar *et al.* Leis de Direito da Segurança. 2.ª ed. (revista e actualizada). *Quid Iuris*. Lisboa: 2015.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar e SANTOS, Sofia (Coord). Enciclopédia de Direito e Segurança. Almedina. Coimbra: 2015.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar (Coord). Estudos de Direito e Segurança Vol. II. Almedina. Coimbra: 2014.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar *et all.* Leis de Direito de Segurança, 2.ª ed. (revista e actualizada), Lisboa: *Quid Iuris*, 2014.
- INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL. Reflexões sobre a Europa (Revista Nação e Defesa, n.º 137). Lisboa: 2014.
- INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA. I Colóquio de Segurança Interna. Almedina. Coimbra: 2005.
- LOURENÇO, Nelson. Segurança Interna. IN: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina, 2015.
- OCQUETEAU, Frédéric. État, compagnies d’assurances et marché de la protection des biens. *Déviance et société*. 19 (2). pp. 151-158.

- PEREIRA, Cláudio José L. segurança Pública X Segurança Privada, p. 163.  
IN: Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada. 1.º. 2012.  
Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Coimbra, 2012.
- RIBEIRO, Nuno João Santos. *Segurança Privada: Evolução e limites formais ao exercício da actividade*. ISCPSI. Lisboa: 1999.
- RODRIGUES, Miguel G. Novas Leis de Segurança Privada em Portugal e em Espanha. In: *Actualidade*, Lisboa, Agosto de 2014.
- RODRIGUES, Norberto P. G. *A Segurança Privada em Portugal: Sistemas e tendências*. Almedina. Coimbra: 2011.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria do Direito Policial*. 4.ª ed. Almedina. 2014.

---

CORRESPONDÊNCIA

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

Concelho de Loures, Sao Antonio dos Cavaleiros Praça da Romeira,  
2660\_321, 1.º andar direito, Antigo lote 12

Email: [albanomacy@gmail.com](mailto:albanomacy@gmail.com)

---

# Sistema de estatísticas de Justiça Criminal em Portugal: limitações e potencialidades<sup>1</sup>

## *System of criminal justice statistics in Portugal: Limitations and potentialities*

CARINA QUARESMA<sup>2</sup>

**Resumo:** A sociedade atual é caracterizada pelo escrutínio permanente das instituições, a sua vigilância e controlo, embora tal possa ser realizado de forma anónima e abstrata (Lourenço, 2013).

A área da segurança interna e o sistema de justiça criminal são alvos recorrentes deste escrutínio, sendo que as estatísticas são essenciais para uma adequada reflexão e para a (re)definição das políticas públicas.

As polícias são o primeiro componente deste sistema e geralmente as estatísticas relativas aos crimes por si registados, embora constituindo uma aproximação imperfeita, são geralmente usadas para medir as taxas de criminalidade em cada país.

São analisadas as linhas orientadoras a nível internacional para a definição de um sistema de estatísticas no âmbito da justiça criminal, com especial enfoque nas estatísticas policiais, voltando-se em seguida a atenção para o sistema vigente em Portugal. A análise recai sobre as metodologias com base nas quais são produzidas as estatísticas policiais e sobre o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI), o documento que efetua a sua divulgação pública.

---

<sup>1</sup> Entregue: 20.12.2016; aprovado: 7.3.2017.

Trabalho realizado na disciplina “Segurança Interna e Forças de Segurança”, ministrada pelo Prof. Doutor Nelson Lourenço no ano lectivo 2013/2014, tendo sido objeto de revisão atualizante.

<sup>2</sup> Doutoranda em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e investigadora do CEDIS. Técnica Superior na área de Planeamento Estratégico do Ministério da Administração Interna.

As posições e reflexões aqui apresentadas são da exclusiva responsabilidade da autora, não refletindo necessariamente a posição oficial do serviço ou Ministério ao qual está imputada.

Complementarmente são apresentadas algumas análises comparativas entre Portugal e outros países (ex.: da União Europeia), em termos de taxas de criminalidade, taxas de vitimação e outros indicadores no âmbito do sistema de justiça criminal.

Finalmente são discutidas algumas propostas que visam colmatar as limitações encontradas no atual sistema de estatísticas no domínio da justiça criminal.

**Palavras chave:** *Estatísticas policiais, sistema de estatísticas, justiça criminal, RASI, taxa de criminalidade.*

**Abstract:** Today's society is characterized by the permanent scrutiny of institutions, surveillance and control, although this can be done anonymously and in an abstract form (Lourenço, 2013).

The area of internal security and the criminal justice system are recurring targets of this scrutiny, and statistics are essential for proper reflection and (re)defining public policies.

The police are the first component of this system and generally the statistics on crimes recorded by these services, while constituting an imperfect approach, usually are used to measure crime rates in each country.

The international guiding lines for the development of a system of criminal justice statistics are analyzed, with a particular focus on police statistics, and then the attention is turned to the current system in Portugal. The analysis is based on the methodologies through which police statistics are produced (the form used for recording crimes) and the Annual Report of Homeland Security (RASI), the document that is made available for the public.

Additionally some comparative analysis between Portugal and other countries (e.g.: in the European Union) in terms of crime rates, victimization rates and other indicators within the criminal justice system are presented.

Finally some proposals to overcome the limitations found in the existing system of statistics in the field of criminal justice are discussed.

**Key words:** *police statistics, system statistics, criminal justice, RASI, crime rate.*

## Introdução

Conforme refere Lourenço (2013), a segurança interna possui um caráter estruturante, contribuindo para assegurar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, sendo um dos pilares fundamentais em que se sustenta o Estado Democrático.

Acrescenta que a segurança interna é fundamental para a paz social e para a preservação de um ambiente de legitimidade e confiança no Estado, aspetos essenciais ao desenvolvimento social e económico.

A segurança é essencial ao gozo dos direitos sociais consagrados na Constituição. Sem uma sociedade minimamente segura também esses direitos sociais são dificilmente atingidos.

De acordo com a Lei nº 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna): “*A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.*” (art. 1.º).

A segurança interna é de extrema importância para a credibilidade dos Estados na ordem externa, aspeto essencial para promover a confiança necessária que contribui para a captação de investimento estrangeiro (Lourenço, 2013).

Assim, a segurança interna constitui-se como um ativo estratégico de cada país. Se a segurança interna for afetada de forma significativa, para além dos custos pessoais, sociais e económicos a nível estritamente interno, terá certamente, por si só, um impacto mais significativo na diminuição do investimento estrangeiro do que outros fatores isolados, como sejam as tão abordadas ineficácias do sistema de justiça, o excesso de burocracia ou a carga fiscal elevada.

Importa ainda salientar que é sobejamente reconhecido que as atividades profissionais ligadas ao turismo, setor muito sensível às percepções sobre a segurança interna, ocupam um peso crescente na economia portuguesa, corroborando ainda mais a importância da adoção/manutenção de políticas de segurança interna eficazes.

Portugal é tradicionalmente considerado como um país seguro, quer seja em termos absolutos, quer em termos relativos, quando comparado com outros Estados. Esta circunstância que importa preservar nem sempre é valorizada, sendo aqui adequado lembrar a comparação comumente efetuada que refere que a segurança é como o “ar que se respira”, só se pensando nela quando esta falta ou apresenta algumas deficiências.



O conceito de segurança tem de ser referenciado a um contexto social específico, uma vez que, tal como as definições de crime e violência, varia no espaço e no tempo (Lourenço, 2013).

De que segurança estamos a falar? De acordo com Lourenço (2013) a produção da segurança não diz respeito apenas à diminuição da insegurança objetiva (associada à pequena e média criminalidade, à violência urbana e ao terrorismo), mas passa também pela diminuição da insegurança subjetiva, ou seja, do sentimento de insegurança.

Políticas públicas de segurança adequadas passam pelo reconhecimento da legitimidade da ação policial, a promoção da confiança nas polícias, pelo aumento da eficiência das ações policiais, pela diminuição do sentimento de insegurança e do medo do crime e ainda pelo aumento da eficiência da Justiça, contribuindo para aumentar a confiança neste Sistema e diminuindo a perceção de impunidade (Lourenço, 2012).

Conforme defende Lourenço (2012), as polícias necessitam do apoio e da cooperação voluntária dos cidadãos para assegurar a ordem e a segurança públicas, apoio que apenas é possível quando é reconhecida a legitimidade da atuação policial. Acrescenta que esta legitimidade reconhecida depende da perceção dos cidadãos acerca do modo como as polícias exercem a sua autoridade e na confiança nelas depositada.

A promoção de políticas públicas que visem o reforço da legitimidade e confiança nas polícias assume maior pertinência nas grandes áreas metropolitanas (Lourenço, 2012).

Lourenço (2013) salienta que a sociedade atual é complexa, sendo um produto da globalização e das rápidas e profundas transformações (sociais, culturais, políticas e económicas) e da inovação científica e tecnológica, cujo início ocorreu aquando da Revolução Industrial, acentuando-se nas últimas décadas, especialmente após a II Grande Guerra Mundial.

A modernidade é caracterizada pela globalização, pela reflexividade e pela descontextualização (Lourenço, 2013). Atendendo aos contributos de Anthony Giddens em finais do século XX, Lourenço (2013) aponta a globalização como sendo um processo de intensificação das relações sociais não linear, no sentido em que as ocorrências locais (influenciadas por acontecimentos muito distantes) podem avançar em



sentido inverso às ocorrências que lhe deram origem, daqui surgindo a descontextualização da sociedade e das instituições.

Relativamente ao conceito de reflexividade, Lourenço (2013), citando Giddens refere que esta consiste no “*uso sistemático e regular da informação para orientar e controlar os sistemas sociais*”, e no facto das “*práticas sociais serem constantemente examinadas e reformadas à luz da informação adquirida sobre essas mesmas práticas*”.

Deste modo, a sociedade atual é caracterizada pelo escrutínio permanente das instituições, a sua vigilância e controlo, embora tal possa ser realizado de forma anónima e abstrata (Lourenço, 2013).

O conceito de segurança referenciado ao contexto social presente da sociedade moderna deverá refletir as principais preocupações atuais no quadro das ameaças à segurança interna (violência urbana, criminalidade transnacional e as novas formas de terrorismo), mas também comporta uma dimensão subjetiva que decorre do processo de reflexão dos indivíduos sobre as ameaças num determinado contexto social (Lourenço, 2013).

A segurança (objetiva e subjetiva) constitui uma das preocupações mais evidentes da sociedade global atual, refletindo-se no tom securitário dos discursos políticos da Europa e Estados Unidos da América (Lourenço, 2010).

A área da segurança é um foco primordial de escrutínio permanente. Tal como refere Lourenço (2013), em nenhuma outra época histórica os indivíduos tiveram acesso a tanta informação de forma tão facilitada.

Conforme defende Durão (2011), em Portugal, a participação dos cidadãos na segurança e na polícia dá-se, sobretudo, através da informação, seja mediática, política ou por intermédio de várias narrativas difusas que envolvem o crime.

Segundo esta autora, neste processo, as estatísticas criminais ocupam de facto um papel central, mas de formas que podem variar grandemente de acordo com os contextos.

Thorpe (2010) refere que no âmbito das estatísticas criminais todos parecem ter uma opinião, sendo uma área de especial interesse e debate, seja da parte dos *media*, políticos ou do público em geral.

Por outro lado, Haggerty (1998) indica que o conhecimento do crime e da justiça criminal constitui um atributo fundamental no

desenvolvimento de estratégias para “governar” as populações. As estatísticas permitem dar existência aos objetos de governação e permitem monitorizar e avaliar as estratégias governamentais neste domínio.

Indicadores sociais, incluindo indicadores na área do crime e justiça criminal, apoiam os governos na avaliação e monitorização das condições, circunstâncias e tendências em termos do bem-estar das populações e do impacto social das políticas e despesas públicas; ajudando a identificar e monitorizar problemas sociais e disparidades (Organização das Nações Unidas [ONU], 2003).

Conforme refere Haggerty (1998), é através do conhecimento estatístico que a população entra para o pensamento político. Apenas quando conceitos subjetivos como saúde ou segurança são tornados objetivos através de medidas agregadas é que a governança se torna praticável (Haggerty, 1998).

## **1. Linhas orientadoras para o desenvolvimento de um sistema de estatísticas no âmbito da Justiça Criminal**

O sistema de justiça criminal inclui basicamente cinco componentes: polícias, ministério público, tribunais, estabelecimentos prisionais e a aplicação de medidas não privativas da liberdade (ONU, 2003).

O objetivo principal de um sistema de estatísticas de justiça criminal é o de disponibilizar dados para a gestão operacional e para o desenvolvimento de políticas a nível nacional (Gabinete das Nações Unidas no âmbito da Droga e Crime [UNODC], 2010).

A segurança, ou o seu contraponto mais comumente objeto de avaliação: a insegurança, é um fenómeno complexo, de difícil medição (Fernandes, 2012). Comporta uma dimensão objetiva: crimes registados, mas também uma dimensão mais subjetiva relativa ao sentimento de insegurança.

De acordo com Lourenço (2010), o sentimento de insegurança corresponde ao conjunto de manifestações de inquietação, de perturbação ou de medo, quer individuais, quer coletivas, cristalizadas sobre o crime.

Segundo o mesmo autor, as incivilidades, delinquência juvenil e manifestações de perturbação da ordem social e de afrontamento da autoridade do Estado estão fortemente associados à emergência do sentimento de insegurança.

Conforme salientado pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2003), as estatísticas oficiais/administrativas provenientes do sistema de justiça criminal não respondem a todas as necessidades de informação. Como é amplamente reconhecido uma parte considerável dos crimes não são participados à polícia/autoridades (“*cifras negras*”) e outras informações relevantes para o sistema não estão acessíveis nestas estatísticas oficiais.

Assim, e de forma complementar foram desenvolvidas metodologias para tentar colmatar estas lacunas, os inquéritos de vitimização e os inquéritos de delinquência auto-revelada<sup>3</sup>.

No mesmo sentido, Agra (2011) indica que só com estes três instrumentos se pode observar com rigor a evolução da criminalidade.

Os inquéritos de vitimização servem para recolher dados junto da população acerca do seu contacto com o crime e o sistema de justiça criminal e os segundos pretendem procurar obter informação sobre a autoria criminal.

Os inquéritos de vitimação podem abarcar diversos aspetos relevantes para a política criminal, como sejam: a deteção e medição das “cifras negras”, a medição do sentimento de insegurança, a obtenção de informação acerca do(s) motivos de (não)reporte das ocorrências criminais às autoridades, o recurso a entidades de apoio à vítima, perceções sobre medidas públicas de segurança e a satisfação com diversos atores do sistema de justiça penal.

Assim, ao se questionar diretamente a população acerca das suas experiências relacionadas com o crime, independentemente das ocorrências terem ou não sido reportadas às autoridades, podem ser captadas situações que não foram abrangidas pelas estatísticas oficiais, pelo que as estimativas de vitimação produzidas por estes instrumentos são superiores às ocorrências registadas pelas polícias/autoridades (ONU e Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa [UNECE], 2010).

Segundo Delort (2010), os inquéritos de vitimação não são destinados a substituir as estatísticas policiais, mas sim a complementá-las, sendo que as informações fornecidas por estas duas vias são diferentes, facto que importa ressaltar.

---

<sup>3</sup> No Manual da ONU (2003) são designados de “*Self-report surveys*”.

Os inquéritos de delinquência auto-revelada são considerados especialmente importantes para a obtenção de informação respeitantes a crimes “sem vítimas”, os quais têm pouca probabilidade de ser captados nos inquéritos de vitimização ou nas estatísticas policiais (ex.: crimes relativos a droga, jogo, auxílio à imigração ilegal e prostituição<sup>4</sup>) (ONU, 2003).

Mais recentemente a UNODC reconheceu que as duas principais abordagens às estatísticas do sistema de justiça criminal consistem nas estatísticas oficiais/administrativas e nos inquéritos de vitimização (UNODC, 2010).

Salienta-se no entanto que existe um terceiro tipo emergente de fonte de dados que consiste na utilização de relatores especiais para monitorizar determinados crimes (UNODC, 2010). Estes relatores geralmente combinam múltiplas fontes de informação, usando diversas metodologias para alcançar uma avaliação mais alargada relativamente a um fenómeno criminal (como exemplo, é referida pela UNODC a área do tráfico de seres humanos e o trabalho realizado pelo relator nacional da Holanda nesse âmbito).

As estatísticas no âmbito da justiça criminal, conforme referido anteriormente, são essenciais para a (re)definição de políticas públicas e para aferir do bem-estar das populações. Para além de uma monitorização a nível nacional, importa comparar, por exemplo os índices de criminalidade registada entre países, só assim poderemos concluir com maior rigor acerca do nível de segurança de um dado país. Um país é considerado mais ou menos “seguro”, comparativamente a outros países, dado que a segurança constitui uma dimensão relativa.

A criação de um sistema de estatísticas no domínio da justiça criminal é algo complexo: envolve milhares de atores e múltiplas entidades; implica assegurar a adoção de procedimentos adequados e uniformes em termos de registo de dados, sua monitorização, tratamento, análise e difusão da informação.

A nível internacional existem diversas orientações ou procedimentos que importa atender neste domínio. Por outro lado, ao longo de muitos anos a preocupação com a comparabilidade entre países no domínio das estatísticas de justiça criminal tem sido uma constante.

---

<sup>4</sup> Nos países onde esta prática constitua crime.

Assim, nos pontos seguintes procura-se espelhar esses vários contributos, permitindo obter-se uma visão mais abrangente e completa neste domínio.

### *1.1. Contributos das Nações Unidas*

Antes da criação das Nações Unidas existiam alguns precedentes no domínio da preocupação a nível mundial com as estatísticas criminais.

Em 1853 este assunto foi abordado num congresso sobre estatísticas genéricas, que decorreu em Bruxelas, mais tarde em 1872 o assunto voltou a ser abordado no congresso internacional sobre prevenção e repressão do crime, em Londres, e em 1930 foi criado um comité misto<sup>5</sup> para o estudo comparativo das estatísticas criminais em vários países<sup>6</sup>.

Depois da criação da Organização das Nações Unidas (1945), esta organização prestou atenção “intermitente” à possibilidade de recolher a nível internacional dados estatísticos no domínio criminal. Em 1950 foi publicado um relatório onde era efetuada uma análise das dificuldades de recolha destes dados (a nível internacional).

A partir dos anos 70, na sequência de indicação da Assembleia Geral, iniciou-se a recolha regular de informação sobre as tendências ao nível do crime e operações do sistema de justiça criminal.

Assim, e conforme refere Flate (2006) a Organização das Nações Unidas realizam um inquérito/operação, apelidado de CTS (United Nations Survey of Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems), mediante o qual são recolhidos dados ao nível das policiais, ministério público, tribunais e estabelecimentos prisionais, virtualmente de todos os Estados-Membros.

A recolha destes dados ocorre numa base anual, através do envio de um questionário aos Estados-Membros<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> International Statistical Institute and the International Penal and Penitentiary Commission.

<sup>6</sup> Fonte: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/A-short-history-of-the-collection-of-UN-crime-and-justice-statistics-at-the-international-level.html>.

<sup>7</sup> Fonte: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/United-Nations-Surveys-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html>.

Conforme refere Flate (2006), o CTS é realizado com base no orçamento das Nações Unidas (no âmbito do Programa de justiça criminal e prevenção do crime), estando assegurada a sua sustentabilidade ao longo do tempo. Comporta dados administrativos produzidos regularmente pelos países. Conforme refere a autora, existem no entanto diversas limitações, desde logo uma baixa taxa de resposta (especialmente ao nível dos países em desenvolvimento), a falta de completude dos dados fornecidos e a inexistência de verificação dos dados (ausência de clarificações).

Por outro lado, algumas iniciativas têm sido desenvolvidas a nível internacional no sentido de aplicar inquéritos de vitimação em vários países, de modo a obterem-se dados comparáveis.

Entre estas iniciativas importa salientar o *International Crime Victim Survey* (ICVS) (Inquérito internacional sobre vítimas de crime), da responsabilidade das Nações Unidas (UNICRI<sup>8</sup>) (Dijk, Kesteren, & Smit, 2007), cuja primeira edição ocorreu em 1989<sup>9,10</sup>.

A ONU tem produzido nos últimos quinze anos diversas publicações que visam fornecer linhas orientadoras no âmbito das estatísticas de justiça criminal. Estas publicações abrangem áreas como a própria conceção dos sistemas estatísticos para recolha e monitorização das estatísticas oficiais/administrativas, a definição de indicadores e os inquéritos de vitimização.

Uma das principais publicações da Organização das Nações Unidas no domínio das linhas orientadoras para o desenvolvimento de sistemas estatísticos no âmbito da justiça criminal data de 2003 e incide precisamente sobre as estatísticas oficiais/administrativas. Estas orientações foram igualmente incluídas no Manual de 2010. O Manual em causa salienta a importância de diversos princípios a ter em conta neste tipo de sistemas:

---

<sup>8</sup> United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute [Instituto das Nações Unidas para a investigação inter-regional na área do crime e justiça].

<sup>9</sup> Na página de internet relativa ao ICVS, os últimos dados disponíveis relativos à aplicação do ICVS a nível internacional (e não apenas num dado continente/região) datam de 2000. Ver: [http://www.unicri.it/services/library\\_documentation/publications/icvs/publications/](http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/publications/).

<sup>10</sup> Usando a mesma metodologia, foi realizado em 2005 o *European Crime and Safety Survey* (ECS) (Inquérito europeu sobre crime e segurança) que envolveu 15 países, entre os quais Portugal.



- O evento criminal constitui a categoria mais básica de qualquer sistema estatístico de justiça criminal. O evento criminal inclui dados sobre o ato criminal, o ofensor e a vítima;
- Deve focar-se na medição da quantidade de crime, incluindo a prevalência e a severidade das ofensas criminais, informação sobre as características do ofensor; e o percurso dos ofensores e dos casos através do sistema;
- Utilizar uma classificação das ofensas criminais, permitindo um sistema de codificação consistente que permita distinguir cada ofensa criminal (que possa conduzir por si só a uma acusação formal)<sup>11</sup>;
- Assentar numa perspetiva de “*caseload*” (volume de casos), possibilitando informação sobre o número de incidentes reportados à polícia, número de participações registadas pela polícia, número de pessoas acusadas, número de pessoas que vão a tribunal e número de admissões nos estabelecimentos prisionais;
- Incluir uma unidade de medida básica baseada na pessoa para cada componente do sistema, uma vez que a “pessoa” é a única unidade de contagem que tem continuidade ao longo do sistema de justiça criminal;
- Incluir informações sobre as pessoas acusadas, tais como detalhes da ofensa, sexo, idade, origem étnica, relação ofensor-vítima, e área geográfica de residência;
- A nível operacional, constitui boa prática a utilização de formulários de preenchimento estandardizados para registo dos dados. Um formulário de informação sobre o incidente a utilizar pela polícia conterá dados sobre o incidente criminal, a vítima e sobre qualquer suspeito identificado. Para cada incidente reportado um novo formulário é usado;
- No âmbito das estatísticas policiais, para cada incidente deverá ser usado um formulário separado, sendo atribuído um número a cada incidente. A descrição do incidente deve estar ligada à classificação de crimes utilizada. Se existirem vários ofensores, deve ser usado um formulário para cada um, e cada pessoa deve ficar ligada a um único

---

<sup>11</sup> Esta classificação poderá implicar um esquema de classificação em grandes grupos, posteriormente em categorias e sub-categorias (ex.: crimes violentos → homicídio → homicídio qualificado).

- número de registo integrado. As pessoas individualmente devem ser associadas a incidente(s) específico(s) através do número de registo integrado e do número de incidente;
- Deve ser aplicada a “regra da principal ofensa” quando se contabilizam pessoas (ex.: uma pessoa suspeita de múltiplas ofensas é apenas contabilizada uma vez no âmbito da ofensa mas grave;
  - O *output* de uma entidade no âmbito do sistema de justiça criminal é o *input* de outra. Por exemplo casos enviados pela polícia ao Ministério Público (MP) são *outputs* para a Policia, mas *inputs* para o MP;
  - O sistema deve ser desenvolvido de modo a viabilizar a agregação de dados, desde o nível local (operacional) até um ponto centralizado como seja o gabinete nacional de estatísticas;
  - Criação de unidades de registo pela polícia, MP e tribunais. Estes sistemas podem ter unidades de registo diferente (incidente, caso ou pessoa), mas devem partilhar um número de características comuns, incluindo uma classificação das ofensas, e idealmente, um código identificador único que possibilite que casos e pessoas possam ser seguidos ao longo de todo o sistema de justiça criminal;
  - Dados estatísticos devem ser produzidos regularmente e devem conter informação sobre os incidentes criminais, ofensores e o movimento dos casos ao longo do sistema;

Fonte: UNODC (2010)

Importa ainda ligar as estatísticas criminais a estatísticas de outros domínios como sejam os que permitem uma descrição do contexto social e económico (ONU, 2003). A título de exemplo refere-se a importância de relacionar as estatísticas criminais com dados populacionais para se poder por exemplo avaliar em que medida um aumento no número de crimes decorrerá de um aumento no número de habitantes, calculando-se assim uma taxa de criminalidade.

Os censos à população constituem outra fonte de informação complementar que permitem realizar uma leitura dos dados do sistema de justiça criminal mais contextualizada e com mais significado (ONU, 2003).



Conforme mencionado no Manual da ONU (2003), se existir um sistema fiável e rigoroso de registo relativo às causas de morte, estes dados devem ser utilizados como uma fonte para o número de homicídios.

Podem ainda ser tidos em conta dados provenientes de outras organizações públicas ou privadas que não estão abrangidas pelo sistema de justiça criminal, como sejam seguradoras, empresas de segurança privada, instituições de apoio à vítima, hospitais, escolas, organizações de proteção do ambiente, entre outras (ONU, 2003).

Atualmente e na sequência de um longo período de trabalho foi adotado pelas Nações Unidas (em 2015) a designada Classificação Internacional do Crime para fins Estatísticos (ICCS) (UNODC, 2015). Este sistema resulta do trabalho iniciado em 2009 nas Nações Unidas (UNODC e UNECE– Comissão das Nações Unidas para os assuntos económicos da Europa) no sentido de desenvolver um sistema de classificação baseado na descrição comportamental e não nos códigos penais (UNODC, 2015). Conforme consta no Manual das Nações Unidas que descreve esta Classificação, ela é composta por 4 níveis, sendo que o primeiro é o mais abrangente e comporta 11 categorias.

Categorias – nível 1	
1	Atos que conduzem à morte ou que possuem intenção de causar a morte
2	Atos que causam dano [harm] ou que possuem intenção de causar dano à pessoa
3	Atos lesivos de natureza sexual
4	Atos contra a propriedade envolvendo violência ou ameaça contra a pessoa
5	Atos apenas contra a propriedade
6	Atos que envolvem drogas controladas ou outras substâncias psicoactivas
7	Atos que envolvem fraude, falsificação ou corrupção
8	Atos contra a ordem pública, autoridade ou bens do Estado
9	Atos contra a segurança pública e a segurança do Estado
10	Atos contra o ambiente/natureza
11	Outros atos criminais não classificados nas restantes categorias

In: *International Classification of Crime for Statistical purposes (ICCS)*. UNODC (2015)

- Traduzido e adaptado.

A unidade de classificação do ICCS é o ato que constitui a ofensa criminal e a sua descrição é fornecida em termos do comportamento observável por parte do ofensor (UNODC, 2015). Conforme consta no Guia de apresentação desta Classificação, geralmente o comportamento aparente é suficiente, em outros casos a intencionalidade (estado mental) do ofensor ou as condições da vítima (ex.: ser menor), e em outros casos o crime é definido por uma sequência de comportamentos (ex.: tráfico de pessoas). Tem como princípios estatísticos para a classificação: a mútua exclusividade (cada evento apenas é alocado a uma categoria); a exaustividade (todos os eventos possíveis são alocáveis a uma categoria) e a fiabilidade estatística (é possível alocar os eventos às categorias da classificação com base na informação disponível) (UNODC, 2015).

Trata-se de um Sistema aplicável às várias fases do processo no âmbito da justiça penal (participação/registo inicial, fase de inquérito, fase de julgamento e fase de reclusão/reinserção social), assim como aos dados recolhidos através de inquéritos de vitimização (UNODC, 2015).

Em março de 2015 as Nações Unidas aprovaram o ICCS, tendo ficado confirmada a responsabilidade da UNODC como entidade responsável pelo mesmo, aprovando-se um plano de implementação a nível internacional, regional e nacional (UNODC, 2015).

## *1.2. Contributos do Conselho da Europa e da União Europeia*

Em 1996 o Conselho da Europa lançou o projeto do primeiro *European Sourcebook*. Estabeleceu um comité para preparar um compêndio de dados sobre crime e sobre o sistema de justiça criminal relativamente aos seus Estados-membros.<sup>12</sup> A informação foi recolhida relativamente aos anos de 1990 a 1996, tendo originado a primeira publicação em 1999.

A segunda edição deste *European Sourcebook* foi patrocinada pela Suíça, Reino Unido e Holanda (2003) e na terceira, a estes países patrocinadores juntou-se a França (2006).

---

<sup>12</sup> Fonte: <http://www3.unil.ch/wpmu/europeansourcebook/>.

A quarta edição abrangeu os anos de 2003 a 2007, tendo sido produzida sob a égide do Ministério da Justiça holandês e a quinta edição refere-se ao período de 2007 a 2011 e foi disponibilizada em 2014<sup>13</sup>.

Conforme consta do relatório relativo à última edição (a quinta), este documento, à semelhanças das edições iniciais, foi preparado por um grupo de especialistas internacionais os quais recentemente formaram uma entidade legal designada de “*European Sourcebook of Criminal Justice*”. Este grupo manteve a rede de correspondentes nacionais e coordenadores regionais que remetem os contributos dos vários países europeus.

Estas últimas edições contemplam dados sobre os vários componentes dos sistemas de justiça criminal, bem como sobre inquéritos de vitimização realizados.

Ao nível da União Europeia (UE) é igualmente considerada como indispensável a disponibilização de estatísticas sobre crime e sobre a justiça criminal, de modo a desenvolverem-se políticas, de nível europeu, baseadas na evidência. Como consta do Plano de ação 2011-2015 relativo às estatísticas para a medição do crime na UE, apesar do reconhecimento da necessidade destas estatísticas para avaliar a implementação, eficácia e impacto das políticas europeias, existe ainda uma lacuna no domínio da comparabilidade de informação estatística.

Importa salientar que os tratados da UE são claros ao afirmar o papel particular da UE na luta contra os crimes graves com dimensão transfronteiriça, como seja o tráfico de seres humanos, terrorismo, exploração sexual de crianças e mulheres, tráfico de droga, tráfico de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, cibercrime e crime organizado (Comissão Europeia, 2012a).

O referido Plano de Ação foi precedido de um outro cuja vigência correspondeu ao período de 2006-2010, sendo a sua taxa de execução na ordem dos cinquenta por cento, decorrente de constrangimentos diversos como sejam diferenças entre definições de crimes e sistemas de classificação entre os países, diferentes sistemas de contabilização

---

<sup>13</sup> [http://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/qrMWOcVTF/HEUNI\\_report\\_80\\_European\\_Sourcebook.pdf](http://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/qrMWOcVTF/HEUNI_report_80_European_Sourcebook.pdf).

dos crimes e deficiente coordenação a nível nacional que dificulta a disponibilização atempada de dados relativos a todas as fases do sistema de justiça criminal (sob a forma de um conjunto de dados integrados) (Comissão Europeia, 2012a). Por outro lado, ficou reconhecida a existência de múltiplos pedidos de dados às organizações nacionais, em resposta a pedidos de organizações internacionais ou da UE, implicando um trabalho acrescido por parte destas entidades para dar resposta às várias solicitações, muitas vezes similares, com ligeiras variações.

É reconhecido que existe uma maior facilidade de obter dados mais robustos, comparáveis e de melhor qualidade relativamente às formas de crime “tradicionais” comparativamente à área do crime organizado transfronteiriço.

Acresce que estas últimas formas de crime estão mais relacionadas com as necessidades das políticas europeias, sendo que a recolha e comparabilidade de dados ao nível das formas tradicionais de crime sai fora da esfera de competência da UE (Comissão Europeia, 2012a).

Apesar dos constrangimentos encontrados na implementação do Plano de Ação de 2006-2010 alguns progressos foram realizados em termos da definição de indicadores na área do branqueamento de capitais, tráfico de seres humanos e cibercrime (Comissão Europeia, 2012a).

No âmbito deste Plano de Ação 2006-2010 foram estabelecidas as bases para a cooperação, através da criação de redes de trabalho de especialistas e pontos de contato nacionais. Também ficaram melhor identificadas as necessidades, lacunas e dificuldades em termos da recolha e a análise de dados criminais ao nível da UE (Comissão Europeia, 2012a).

Desde 2007 o Eurostat tem publicado estatísticas no âmbito do crime e da justiça criminal (total de crimes, homicídios, roubos, assalto a residência, furto de veículos motorizados, tráfico de droga, número de polícias e quantitativos sobre a população reclusa).

Uma outra conquista importante ao nível deste primeiro Plano de Ação consistiu no desenvolvimento de uma metodologia comum e de um inquérito sobre vitimização (Comissão Europeia, 2012a).

Conforme referido anteriormente, as estatísticas provenientes das polícias e tribunais devem ser complementadas por estatísticas sobre vitimização, especialmente no domínio dos crimes cujos incidentes não são sempre reportados. Um inquérito de vitimização permite uma efetiva comparabilidade dos dados, desde que a metodologia aplicada seja comum (Comissão Europeia, 2012a). A implementação deste inquérito ficou prevista para 2013-2014, período abrangido pelo Plano de Ação 2011-2015.

Conforme previsto no Plano de Ação 2011-2015, foi apresentado um relatório intercalar da sua execução no primeiro semestre de 2014 reportando-se à sua implementação até finais de 2013.

De acordo com este relatório, o referido inquérito de vitimização (agora designado de Inquérito à Segurança– SASU) não foi implementado na sequência da votação negativa por parte do Parlamento Europeu (em dezembro de 2012) face à proposta da Comissão Europeia (Comissão Europeia, 2014a). Apesar desta situação e conforme consta deste Relatório, a Comissão continua a apoiar o princípio subjacente a este inquérito e encontra-se a reavaliar possíveis opções/soluções.

Tal como referido por Dijk (2013), a única via possível para recolher dados estatísticos credíveis e comparáveis sobre prevalências e tendências na área criminal é através do recurso a um inquérito de vitimização estandardizado. Este autor acrescenta ainda que, na ausência de um tal inquérito as políticas criminais na União Europeia serão preparadas, conduzidas e avaliadas “às escuras”.

Atualmente a recolha de dados no âmbito do crime e da justiça criminal é realizada junto dos Estados-Membros através de uma operação conjunta Eurostat-UNODC, que se encontra alinhada como o ICCS, sendo recolhidos dados ao nível do homicídio intencional, homicídio intencional (tentativa), ofensa à integridade física, rapto, violência sexual, violação, ofensa sexual, roubo, assalto, assalto a residência privada, furto, furto de veículo motorizado terrestre e atos ilegais envolvendo drogas ou precursores<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim\\_esms.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm).

### *1.3. Medição do crime – exemplos de alguns países*

Neste ponto são apresentados alguns exemplos de países onde os procedimentos metodológicos de medição do crime possuem já uma longa tradição, sendo mencionadas algumas especificidades neste domínio.

Trata-se igualmente de países, assim como outros que poderiam aqui ser citados (ex.: França), onde os dados das estatísticas da criminalidade registada são complementados com dados de inquéritos de vitimização realizados regularmente.

No Canadá as estatísticas criminais são tratadas e difundidas pelo Centro Canadano para a justiça criminal, o qual pertence ao “*Statistics Canada*”, entidade congénere do Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE), de Portugal.

No Canadá são utilizadas duas formas complementares na medição dos crimes participados às polícias: através da tradicional taxa de crime (usada desde 1962) e do índice de severidade criminal, para o qual existem dados calculados desde 1998.

Ambas as medidas têm em conta o volume de crimes reportados à polícia, sendo que no caso da taxa de crime esta mede esse volume por 100 mil habitantes, e o referido índice tem também em conta a severidade dos crimes (Perreault, 2013).

Este índice de severidade é utilizado para ultrapassar a limitação existente relativamente à taxa tradicional de crimes. Esta pode ser afetada facilmente por flutuações nos quantitativos de crimes menos graves, muitos deles os mais comuns, indicando um aumento ou diminuição da criminalidade em geral, no entanto os quantitativos dos crimes graves podem ter variado de forma oposta (Perreault, 2013).

Para se calcular este índice da severidade criminal, existe um sistema de classificação dos crimes (baseado na média das sentenças proferidas pelos tribunais para esses crimes). Quanto mais elevada a média das sentenças proferidas para um dado crime maior será o peso atribuído a esse tipo de crime no referido sistema classificatório (Perreault, 2013).

O cálculo do índice de severidade, metodologia implementada em 2009, é obtido efetuando um somatório ponderado dos crimes e



dividindo pela população. Como outros índices foi estabelecido um ano de base (100), em relação ao qual se comparam os quantitativos dos outros anos. Neste caso concreto do Canadá o ano base considerado foi o 2006 (Perreault, 2013).

Adicionalmente são disponibilizadas algumas medidas derivadas deste índice global da severidade criminal reportada à polícia: o índice de severidade para crimes violentos e o índice de severidade para crimes não violentos (Perreault, 2013).

Tendo em conta que este índice de severidade dos crimes participados se baseia nas sentenças proferidas, o sistema de classificação subjacente é revisto de cinco em cinco anos, de modo a captar mudanças nos padrões das sentenças, alterações ao código penal ou outra legislação (a revisão mais recente ocorreu em 2013) (Perreault, 2013).

Os pesos atribuídos a cada crime, representam, em média, a quanto tempo de prisão seria uma pessoa condenada se fosse considerada culpada e condenada por aquele tipo de crime registado (Babyak, Alavi, Collins, Halladay & Tapper, 2009).

No Canadá os crimes participados às polícias são recolhidos através do designado *Uniform Crime Reporting Survey (UCR)*, o qual comporta todos os crimes reportados às polícias (com exceção dos incidentes de pornografia infantil, cujos dados recolhidos refletem o número de investigações ativas ou encerradas num dado ano, e não participações policiais) (Perreault, 2013).

Segundo os dados disponíveis relativamente aos crimes reportados em 2013 no Canadá, verificava-se, por exemplo, que o índice de severidade diminuiu 9% face a 2012, sendo que vinha diminuindo há cerca de dez anos consecutivos (Boyce, Cotter & Perreault, 2014). No caso da taxa de criminalidade tradicional esta também decresceu (8%) em 2013 face a 2012, mantendo a tendência que já vinha sendo observada desde o início dos anos noventa.

Verificava-se em 2013 uma tendência de diminuição de ambos os índices de severidade, crimes não violentos e crimes violentos, embora relativamente ao primeiro a variação fosse ligeiramente mais acentuada (Boyce, Cotter & Perreault, 2014).

Entre 2014 e 2015 verificou-se um aumento dos crimes participados à polícia no Canadá, quer em termos do índice de severidade criminal,

quer em termos da tradicional taxa de crimes, correspondendo ao primeiro aumento verificado em doze anos<sup>15</sup>.

De cinco em cinco anos o *Statistics Canada* recolhe igualmente dados através de um inquérito à vitimização (General Social Survey on Victimization<sup>16</sup>), tendo o último decorrido em 2014.

Segundo os dados recolhidos relativamente ao ano de 2014, cerca de um quinto da população (com 15 ou mais anos) havia sido vítima de um incidente criminal nos doze meses precedentes (Perreault, 2015), proporção inferior à registada em 2009 e em 2004, que se situava perto de um quarto (Perreault & Brennan, 2010). Verificou-se também que cerca de 31% dos incidentes criminais haviam sido reportados à polícia, valor ligeiramente inferior ao verificado no inquérito realizado cinco anos antes: 33% e dez anos antes: 34%.

Conforme referido por Haggerty (1998), a produção destas estatísticas procura não ser influenciada pelos partidos políticos, pelo Primeiro-ministro ou pelo Ministro da Justiça. Antes de serem publicados relatórios estes são escrutinados por um conjunto de revisores pertencentes a diversas entidades dos sistema de justiça criminal, os quais refletem um amplo leque de ideologias políticas.

A Inglaterra e o País de Gales têm também uma longa tradição no domínio da medição do crime, tendo tido o Home Office um papel fundamental nesse sentido.

A seguir apresenta-se alguma informação que não pretende espelhar propriamente o sistema de medição do crime, como vimos atrás para o Canadá, mas pretende demonstrar o forte escrutínio a que esta área está sujeita, e que conduziu recentemente a alterações relevantes em termos das instituições envolvidas e metodologias adotadas.

Até abril de 2012 a recolha, análise e publicação das estatísticas criminais para a Inglaterra e País de Gales eram da responsabilidade

---

<sup>15</sup> <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/160720/dq160720a-eng.pdf>.

<sup>16</sup> Este inquérito foca-se em oito tipologias criminais, três relativas a crimes violentos (ofensas sexuais, ofensas à integridade física e roubos) e cinco relativas a crimes não violentos (furto de objetos pessoais tentativa ou violação do domicílio, furto em residências, furto de veículos motorizados/partes e vandalismo). Entre as ofensas à integridade física, no âmbito dos crimes violentos, inclui-se a agressão física contra cônjuge/parceiro (Perreault & Brennan, 2010).



do Home Office (“congénere” do Ministério da Administração Interna, em Portugal).

Na sequência de uma avaliação realizada a estas estatísticas, por parte da Autoridade Estatística do Reino Unido<sup>17</sup>, desencadeada por relatórios prévios produzidos sinalizando a falta de confiança do público nestas estatísticas, concluiu-se que esta responsabilidade deveria ser transferida do Home Office para o Gabinete das Estatísticas Nacionais (Office for National Statistics– ONS) (congénere do INE, I.P. em Portugal).

Detetou-se nomeadamente que uma em cada cinco ofensas que eram reportadas à polícia não era registada como crime quando devia sê-lo (19%), sendo que no caso da violência contra as pessoas esta proporção era superior (33%), e era cerca de um quarto (26%) nas situações de violência sexual (ONS, 2017).

Desde abril de 2012, o ONS tem a seu cargo o agora apelidado “*Crime Survey for England and Wales (CSEW)*” (anteriormente designado de “*British Crime Survey*”<sup>18</sup>), que constitui um inquérito de vitimização realizado desde os anos oitenta (United Kingdom Statistics Authority [UKSA], 2014).

O Home Office manteve a responsabilidade de coligir e garantir a qualidade dos dados sobre os crimes registados, devendo no entanto remeter os dados validados ao ONS, de quatro em quatro meses, para análise e publicação (UKSA, 2014).

No entanto, e de acordo com o relatório produzido em janeiro de 2014 pela Autoridade Estatística do Reino Unido<sup>19</sup>, foi considerado que as estatísticas relativas aos crimes registados pela polícia não

---

<sup>17</sup> Esta Autoridade tem o poder de avaliar se determinados grupos de estatísticas estão a cumprir o Código de Prática para as Estatísticas oficiais, avaliando se é apropriada a designação de “estatísticas nacionais”. Esta designação significa genericamente que as estatísticas: asseguram as necessidades identificadas dos utilizadores, são produzidas, geridas e disseminadas segundo padrões elevados de qualidade, e que são adequadamente explicadas (UKSA, 2014).

<sup>18</sup> A mudança de nome, ocorrida em abril de 2012, foi no sentido de melhor clarificar o seu âmbito territorial, sendo um inquérito separado do realizado na Escócia.

<sup>19</sup> Trata-se de um órgão independente, que funciona no âmbito do governo, mas não integrado em qualquer ministério e que apenas é responsável perante o Parlamento.

cumpriam os requisitos essenciais para serem consideradas “estatísticas nacionais”. No caso dos dados relativos ao inquérito de vitimização esta designação continuou a aplicar-se.

Entre esses requisitos constam questões relacionadas com a forma como os dados são classificados, recolhidos e atualizados pelas polícias; e com o modo mais ou menos claro com que os procedimentos estatísticos são explanados aos utilizadores dos dados.

Assim, e desde então o Gabinete das Estatísticas Nacionais tem vindo a trabalhar com o Home Office para ultrapassar esta situação, para o que importa cumprir o elenco de requisitos (dezasseis) indicados nesse relatório<sup>20</sup>.

Nos Estados Unidos da América (EUA), a medição do crime, da responsabilidade do Departamento de Justiça, é realizada também de duas formas: através das estatísticas oficiais reportadas às polícias e através do inquérito nacional de vitimização criminal (NCVS).

Os dois instrumentos produzem informação importante sobre o fenómeno criminal, e embora tenham diferentes propósitos e metodologias, os resultados são complementares, viabilizando uma análise mais aprofundada (Gabinete de Estatísticas de Justiça dos EUA, 2014)<sup>21</sup>.

Um outro aspeto relativo aos procedimentos adotados tanto em Inglaterra e no País de Gales como nos Estados Unidos prende-se com o facto de que, tendo em conta a gravidade do crime de homicídio, nestes países as polícias preenchem um formulário específico com informação mais detalhada<sup>22</sup>. Trata-se de um procedimento adicional face aos registos já utilizados para efeitos estatísticos no âmbito de todos os crimes.

No caso de Inglaterra e País de Gales, quando um homicídio é registado pela polícia, o referido formulário é preenchido nos 30 dias seguintes (ONS, 2014). Este formulário fornece informação sobre a vítima (ex.: idade, sexo, etnia, relação vítima-suspeito) e sobre o

---

<sup>20</sup> Ver: <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/crime-stats/crime-statistics/period-ending-december-2013/sty-de-designation.html>.

<sup>21</sup> Ver: [http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/ntcm\\_2014.pdf](http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/ntcm_2014.pdf).

<sup>22</sup> Idem.

homicídio (ex.: método utilizado, local, circunstâncias). Estes dados são remetidos ao Home Office e carregados no designado índice de homicídios. Quando um suspeito é acusado de homicídio, a polícia atualiza a informação anteriormente recolhida com dados dos suspeito (ex.: idade, sexo, etnia) e quando é proferida uma sentença a informação é novamente atualizada, desta vez com dados sobre a respetiva sentença, data da condenação e duração da pena.

## 2. Sistema de Estatísticas de Justiça Criminal em Portugal

Em Portugal a entidade responsável pelas estatísticas na área da Justiça é a Direção-geral de Política de Justiça (DGPJ), um serviço central da administração direta do Estado, no âmbito do Ministério da Justiça.

A DGPJ tem por missão prestar apoio técnico, acompanhar e monitorizar políticas, assegurar o planeamento estratégico e a coordenação das relações externas e de cooperação, sendo ainda responsável pela informação estatística do setor da Justiça (Decreto-Lei n.º 163/2012, de 31 de julho, artigo 2.º, n.º 1).

Esta entidade, a DGPJ, constitui a entidade com competência delegada pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE, I.P.) em matéria de recolha, tratamento e difusão dos resultados no domínio da Justiça<sup>23</sup>, em consonância com o disposto no n.º 2 do art.º 2.º do Decreto-Lei

---

<sup>23</sup> A portaria 113/83, de 2 de fevereiro conferia ao Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) do Ministério da Justiça a qualidade de órgão delegado do Instituto Nacional de Estatística para as funções de notação, apuramento e publicação na área das estatísticas da justiça. Este Gabinete (criado pelo Decreto-Lei n.º 238/80, de 18 de julho) deu lugar ao Gabinete de Política Legislativa e Planeamento (GPLP), criado pelo Decreto-Lei n.º 89/2001, de 23 de março, e que por sua vez foi sucedido pela atual DGPJ, a qual foi criada no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) – Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de outubro. O antecessor do GEP foi o Gabinete do Registo Nacional (GRENA), criado pelo Decreto-Lei n.º 555/73, de 26 de outubro, e que atuava apenas como departamento setorial de planeamento. Fonte: <http://www.dgpj.mj.pt/sections/sobre-dgpj/anexos/sobre-a-dgpj/resenha-historica/>.

163/2012, de 31 de julho e nos termos do Protocolo estabelecido entre o INE, I.P. e a DGPJ, em outubro de 2010<sup>24</sup>.

Entre as diversas atividades estatísticas delegadas (cuja descrição consta do anexo ao Protocolo) estão as estatísticas da criminalidade registada, bem como inúmeras outras operações estatísticas (ex.: inquéritos e autos nos órgãos de polícia criminal-OPC, medicina legal, comissão de proteção às vítimas de crime, tribunais de 1.ª instância e processos, tribunais superiores, reclusos em estabelecimentos prisionais comuns, reinserção social e acolhimento de menores, identificação criminal, advogados estagiários e inscritos, pessoal ao serviço dos tribunais, registo civil, registo predial, registo criminal...).

De entre as estatísticas oficiais/administrativas, as estatísticas policiais constituem geralmente a primeira etapa de um sistema de estatísticas de justiça criminal, e embora constituindo uma aproximação imperfeita, as participações criminais registadas pela polícia são geralmente usadas para medir as taxas de crime num dado país (UNODC, 2010).

É sobre as estatísticas policiais que recai especial atenção no ponto seguinte.

### *2.1. Criminalidade registada – metodologias*

Reportando-nos às estatísticas da criminalidade registada importa referir que estas são sustentadas numa metodologia que tem atualmente quase vinte e cinco anos (tendo-se iniciado em 1/1/1993), o modelo 262: mapa para notação de crimes (ver anexo)<sup>25</sup>.

Em 1989 (9 de março) os Ministros da Administração Interna e Justiça emitiram um despacho conjunto, com vista à elaboração de um instrumento de notação para a criminalidade, determinando a constituição de um grupo de trabalho (com representantes dos Ministérios da Administração Interna e da Justiça, envolvendo a Guarda Nacional

---

<sup>24</sup> O protocolo tem a vigência de cinco anos sendo renovado automaticamente, caso não seja denunciado por nenhuma das partes com a antecedência mínima de um ano.

<sup>25</sup> Fonte: Documento metodológico do mapa de crimes (modelo 262). Código 490. V 1.0. DGPJ.

Republicana-GNR, a Polícia de Segurança Pública-PSP, o Gabinete de Planeamento e Política Legislativa – GPLP e a Polícia Judiciária – PJ)<sup>26</sup>.

Este grupo de trabalho delegou o desenvolvimento de um questionário a um grupo técnico (constituído de igual forma com elementos das mesmas entidades)<sup>27</sup>.

Depois da realização de testes-piloto ao questionário criado, decorrido em 1992 em alguns postos e esquadras, este começou a ser utilizado em 1993, sendo preenchido em formato papel<sup>28</sup>.

Cinco anos depois, a 1/1/1998, a utilização da tabela de crimes foi formalmente reconhecida no âmbito do Sistema Estatístico Nacional (SEN), tendo sido aprovada para fins estatísticos pelo Conselho Superior de Estatística (CSE), órgão do Estado que orienta e coordena o SEN.

Após a aprovação da “Tabela de Crimes Registados” através da 148.<sup>a</sup> Deliberação do Conselho Superior de Estatística (CSE), de 8 de janeiro de 1998, esta foi objeto de algumas atualizações aprovadas pelas 160.<sup>a</sup>, 284.<sup>a</sup> e 345.<sup>a</sup> Deliberações do CSE em 1998, 2005 e 2008, respetivamente (quadro 1).

Posteriormente, em 2010 e em 2012, ocorreram novas atualizações (12.<sup>a</sup> e 27.<sup>a</sup> Deliberações da Secção Permanente de Coordenação Estatística – SPCE, respetivamente).

Na última atualização verificada (com entrada em vigor a 1/1/2012) foram introduzidas alterações tendo em vista a adaptação da tabela aos novos crimes previstos na Lei 39/2009, de 30 de julho, relativa ao regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos; e à necessidade identificada por vários órgãos de polícia criminal no âmbito de uma maior desagregação de dados no âmbito do crime de furto. Assim foram criadas quatro novas categorias relativas aos crimes associados ao desporto e foram autonomizados nove tipos de furto que antes estavam integrados na categoria “outros furtos”<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Fonte: RASI 2012. Refere-se neste documento que estas atualizações decorreram do trabalho efetuado pelo grupo para o estudo das estatísticas criminais. Segundo consta do RASI 2010 este grupo de trabalho foi criado pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e funcionou em articulação com a DGPJ.

Quadro 1: Tabela de crimes registados e atualizações aprovadas pelo SEN

Deliberação	Data	Entrada em vigor	Publicação em D.R.	Atualizações
148. <sup>a</sup> do CSE	8/1/1998	1/1/1998	D.R. n.º 23/98, de 28 de janeiro, II série	Consagração como instrumento de notação no âmbito do SEN.
160. <sup>a</sup> do CSE	6/11/1998	1/1/1999	D.R. n.º 4/99, de 6 de janeiro, II série	Aditamento de 2 categorias: Maus tratos, sobrecarga de menores, incapazes ou cônjuge (na sequência de solicitação apresentada pela Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres); Condução sem habilitação legal (na sequência do Decreto-Lei n.º 2/98, de 3 de janeiro – alterações ao Código da Estrada).
284. <sup>a</sup> do CSE	25/1/2005	1/1/2005	(D.R. n.º 39/2005, de 24 de Fevereiro, II série	Necessidade de adequar a tabela a um conjunto de alterações legais, resultantes quer da atualização da legislação em que esta se baseia, quer do novo modelo de recolha de dados estatísticos do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento (Projeto Hermes).
345. <sup>a</sup> do CSE	22/1/2008	1/1/2008	D.R. n.º 39/2008, de 25 de fevereiro, II série	Diversas alterações na sequência da revisão do Código Penal operada pela Lei 59/2007, de 4 de setembro. Tipificação de alguns crimes (ex.: crime de violência doméstica foi integrado na tabela sob a forma de 3 categorias <sup>30</sup> ).
290. <sup>a</sup> CSE (12. <sup>a</sup> da SPCE)	26/1/2010	1/1/2010	D.R. n.º 25/2010, de 5 de fevereiro, II série	4 novas categorias no domínio dos estrangeiros e fronteiras (na sequência da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho); 8 categorias no crime de roubo (diminuindo o peso da categoria “outros roubos”); Alteração da classificação “furto/roubo por esticão” para “roubo por esticão”.
27. <sup>a</sup> da SPCE	7/12/2011	1/1/2012	(D.R. n.º 240/2011, de 16 de dezembro, II série	4 novas categorias – crimes associados ao desporto (na sequência da Lei 39/2009, de 30 de julho); 9 categorias no crime de furto (diminuindo o peso da categoria “outros furtos”).

<sup>30</sup> 1) Contra cônjuge ou análogos; 2) Contra menores; e 3) Outros crimes VD.

Entretanto refira-se ainda que em 2005 foi disponibilizado um formulário web para preenchimento da tabela de crimes registados, continuando no entanto a coexistir a sua utilização em formato papel em alguns OPC<sup>31</sup>.

O preenchimento deste mapa e a disponibilização destes dados à DGPJ é obrigatório (pela Lei n.º 22/2008, de 15 de maio), fazendo assim parte integrante da produção estatística produzida no âmbito do Sistema Estatístico Nacional (SEN).

Através do modelo 262 (Mapa para Notação de Crimes) procede-se à recolha sistemática do número de denúncias de crime que chegam ao conhecimento das várias entidades policiais, sendo a informação recolhida diretamente junto das unidades estatísticas: todos os postos e esquadras de atendimento das entidades policiais existentes no território nacional (GNR, PSP, SEF<sup>32</sup>, PJ, PM<sup>33</sup>, ASAE<sup>34</sup>, AT<sup>35</sup> e Polícia Judiciária Militar)<sup>36</sup>.

No Manual de preenchimento do modelo 262 (DGPJ, 2012), encontram-se elencadas algumas regras, das quais se destacam as seguintes:

- *“Apenas devem ser indicadas as ocorrências criminais, com exclusão das contravenções e das transgressões, independentemente da sua eventual transferência para outros órgãos de polícia criminal.*
- *Excluir as denúncias que se revelem desprovidas de qualquer fundamento, bem como aquelas que sejam formuladas por crimes para cujo procedimento criminal seja exigida queixa, sempre que esta não tenha sido apresentada.*
- *Incluir as ocorrências em que os suspeitos sejam menores de 16 anos ou incapazes.*

---

<sup>31</sup> Ver Documento metodológico do mapa de crimes (modelo 262). Código 490. V 1.0. DGPJ.

<sup>32</sup> Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

<sup>33</sup> Polícia Marítima.

<sup>34</sup> Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica.

<sup>35</sup> Autoridade Tributária e Aduaneira.

<sup>36</sup> Adaptação feita com base no teor do documento metodológico e no RASI 2012.



- *Indicar um crime por cada ocorrência. Por vezes, acontece que, num mesmo auto ou participação, as vítimas referem mais do que um crime, ocorridos em datas próximas: indicar apenas aquele que se revela mais grave.*
  - *Ex.: tudo o que acontece no mesmo tempo e lugar é contado como um único crime. Assim, quando a uma mesma ocorrência corresponda não um, mas vários crimes, indicar na coluna 2 apenas o crime que se considere mais grave. Ex.: 1. Homicídio voluntário com roubo = indicar homicídio voluntário;*
- *Não indicar as ocorrências correspondentes a autos de detenção, a menos que sejam em flagrante delito”.*

De acordo com o que consta neste Manual de preenchimento, por exemplo no âmbito do homicídio voluntário consumado: “(...), deverá indicar apenas um homicídio voluntário se várias pessoas foram mortas ao mesmo tempo pelo(s) mesmo(s) arguido(s)/suspeito(s), a menos que haja várias denúncias ou vários autos de notícia”. Assim, resulta que o número de homicídios voluntários consumados pode não corresponder ao número de vítimas mortais, podendo o primeiro ser igual ou inferior ao segundo.

O Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça (SIEJ), disponibilizado pela DGPJ, comporta uma plataforma de acesso livre a vários indicadores neste domínio, decorrentes das atribuições da DGPJ plasmadas no Protocolo estabelecido com o INE, I.P. Assim, dados sobre os crimes registados pelas autoridades policiais, recolhidos com base no modelo 262, são apresentados através deste Sistema.

Se se pretender analisar os crimes registados pelas autoridades policiais quanto a variáveis de caracterização das vítimas, dos suspeitos e a relação existente entre ambos será uma tarefa muito mais complicada, tendo em conta os dados disponibilizados publicamente (através do SIEJ).

No SIEJ, é possível extrair dados por sexo ou por escalão etário, das vítimas e suspeitos, para cada tipo de crime registado, no entanto diversas limitações existem nesse sentido. Por um lado, este tipo de dados não estão disponíveis de forma completa para cada tipo de

crime, por exemplo, em 2016 foram registados 76 homicídios voluntários consumados e o número de lesados/ofendidos do sexo masculino adicionados aos do sexo feminino no âmbito deste crime totaliza 34. No que diz respeito aos escalões etários uma outra limitação decorre do modelo 262, os dados surgem sob a forma de três escalões etários em que o ultimo é demasiado abrangente (25 ou mais anos).

Sobre o tipo de relação vítima-denunciado não existem dados e não é possível cruzar variáveis como o sexo da vítima e o sexo do suspeito, ou efetuar cruzamentos com a idade, de modo a obter uma caracterização mais fina quanto a estes crimes registados.

A DGPJ elabora e disponibiliza alguns destaques estatísticos sobre os dados abrangidos pelo SIEJ. Exemplo disso é o destaque relativo aos crimes registados pelas autoridades policiais em 2016. Trata-se de um documento muito sintético (datado de 31/3/2017) que apresenta o total de crimes registados, o quantitativo de crimes para cada tipologia criminal (ex.: crimes contra as pessoas, crimes contra o património) e indica quais os crimes mais registados (DGPJ, 2017).

Uma análise mais completa e detalhada sobre as estatísticas criminais registadas pelas autoridades policiais e sobre outros indicadores no âmbito do Sistema de Justiça Penal constam do Relatório Anual de Segurança Interna, o designado “RASI”, o qual é objeto de análise no tópico seguinte.

## *2.2. Relatório Anual de Segurança Interna (RASI)*

Para efeitos de elaboração do RASI, os dados comunicados pelos OPC à DGPJ, em matéria de crimes registados, são integrados e analisados pelo Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (GSGSSI).

O SGSSI é um dos órgãos do Sistema de Segurança Interna, possuindo competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional (art.º 11.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto).

No âmbito das suas valências de direção, compete ao SGSSI: “*Proceder ao tratamento, consolidação, análise e divulgação integrada das estatísticas da criminalidade, participar na realização de inquéritos*”

*de vitimação e insegurança e elaborar o relatório anual de segurança interna”* (art.º 17.º, n.º 2 al- d).

Salienta-se ainda que, em cumprimento do disposto no art.º 7.º (n.º 3) da Lei de Segurança Interna, este Relatório elaborado é apresentado pelo Governo à Assembleia da República, até 31 de março (do ano seguinte a que os dados dizem respeito), de modo a facultar “(...) *informação sobre a situação do País em matéria de segurança interna, bem como sobre a actividade das forças e dos serviços de segurança desenvolvida no ano anterior*”.

Esta obrigatoriedade de elaboração por parte do Governo de um relatório anual sobre a situação do país em matéria de segurança interna e sua apresentação à Assembleia da República constava já da anterior Lei de Segurança Interna (art.º 7.º, n.º 3 da Lei n.º 20/87, de 12 de junho)<sup>37</sup>.

Assim, este Relatório constitui o documento por excelência onde são anualmente divulgadas as estatísticas da criminalidade participada, onde é efetuado um balanço da execução das orientações estratégicas em matéria de segurança interna relativamente ao ano em análise e onde são apresentadas as opções estratégicas para o ano seguinte.

Este Relatório apresenta todo um outro conjunto de informações nomeadamente ao nível dos resultados operacionais no sistema de segurança interna e do balanço da atuação a nível internacional.

O Relatório Anual de Segurança Interna (RASI), que vem sendo elaborado há mais de treze anos, refletia até 2015, em termos de estatísticas da criminalidade participada, os registos dos Órgãos de Polícia Criminal (OPC) de competência genérica (Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública e Polícia Judiciária)<sup>38</sup>, os quais são remetidas por estes OPC diretamente à DGPJ. De 2015 em diante o RASI passou a incluir os registos de outros cinco OPC: SEF, PM, PJM, AT e ASAE.

---

<sup>37</sup> Este diploma determinava que a apresentação deste relatório era feita durante o mês de Janeiro, com a alteração introduzida pela Lei n.º 8/91, de 1 de abril, passou a ficar estipulado que tal deveria ocorrer até 31 de março.

<sup>38</sup> Ver RASI.

O RASI apresenta geralmente um capítulo sobre a criminalidade participada, organizada segundo as grandes tipologias criminais previstas no Código Penal: crimes contra o património, crimes contra as pessoas, crimes contra a vida em sociedade, crimes contra o Estado, crimes previstos em legislação avulsa, crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal e crimes contra animais de companhia.

No âmbito deste capítulo e tendo em atenção por exemplo o RASI de 2013, consta também: uma análise da distribuição geográfica da criminalidade; uma análise da criminalidade violenta e grave (com vinte e cinco categorias consideradas); dados comparativos ao nível da União Europeia; análises específicas para determinados crimes violentos e graves (ex.: homicídio voluntário consumado, roubo a residência, roubo em farmácias, roubo em ourivesarias, roubo de viaturas, roubo em transporte de valores, roubo a postos de abastecimento de combustível...) ou análises mais detalhadas para outros crimes não enquadrados nesse grupo (ex.: violência doméstica, imigração ilegal e tráfico de seres humanos, furto de metais não preciosos, tráfico de estupefacientes, ilícitos em ambiente escolar, incêndios florestais, moeda falsa, criminalidade grupal e delinquência juvenil)<sup>39</sup>.

No âmbito deste capítulo do RASI dedicado à criminalidade registada, foi sendo igualmente materializada uma evolução nos crimes objeto de análises diferenciadas. O RASI de 2001 contemplava análises específicas ao nível do combate ao tráfico de drogas e da delinquência grupal e juvenil; em 2007, surgiu pela primeira vez, um tópico específico para a violência doméstica e um outro para o Programa Escola Segura (contendo dados estatísticos sobre as ocorrências em meio escolar). Se se analisar por exemplo o RASI de 2013 verifica-se que é disponibilizada uma análise específica para outros treze crimes/sub-categorias de crime, para além dos quatro já mencionados e que cujas análises começaram a ser incluídas em anos anteriores.

Com exceção dos crimes de violência doméstica, tráfico de seres humanos e tráfico de estupefacientes, as análises apresentadas no RASI para os restantes crimes em foco tendem a ser muito sucintas (ocupando uma a duas páginas, três no máximo).

---

<sup>39</sup> Ver por exemplo RASI 2013.

Para os três crimes analisados com maior detalhe no RASI, importa salientar que são elaborados relatórios autónomos neste domínio, produzidos por outras entidades.

O Ministério da Administração Interna elabora relatórios periódicos (com carácter anual) sobre as ocorrências de violência doméstica participadas às Forças de Segurança (GNR e PSP)<sup>40</sup> e sobre o tráfico de seres humanos<sup>41</sup>. Nestes relatórios é possível aprofundar o conhecimento sobre estes fenómenos, uma vez que são apresentados dados com um nível de detalhe mais elevado, permitindo caracterizar as vítimas, os suspeitos, a relação entre ambos e as próprias ocorrências.

Também para o caso dos crimes associados à droga a Polícia Judiciária disponibiliza, desde o ano 2000, relatórios anuais neste domínio, atentas as responsabilidades que lhe são cometidas por Lei em termos da centralização e tratamento de toda a informação respeitante às situações de infração (tráfico ilícito de estupefacientes)<sup>42</sup>.

Algumas notas complementares são aqui deixadas relativamente à criminalidade “violenta e grave”, domínio presente nos vários RASI, e cuja definição não se encontra prevista no Código do Processo Penal, figurando aí apenas as tipologias de “*criminalidade violenta*”, “*criminalidade especialmente violenta*” e “*criminalidade altamente organizada*”.

O conjunto de crimes considerados no âmbito da criminalidade violenta e grave foi sofrendo alterações ao longo dos anos. No RASI de 2016 este conjunto é composto por 25 categorias; por exemplo, em 2007 eram 18<sup>43</sup>, e em 2001 eram 16<sup>44</sup>.

Segundo as definições presentes no atual Código do Processo Penal (CPP) (Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto) a “*criminalidade violenta*”

---

<sup>40</sup> Ver: <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=101&mid=109>. <http://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Documents/Rel%20VD%202015.pdf>.

<sup>41</sup> Ver: <http://www.otsh.mai.gov.pt/?area=004&mid=04&sid=004&ssid=001>.

<sup>42</sup> Ver: <http://www.policiajudiciaria.pt/PortalWeb/page/%7B134E894A-2EFE-48A8-928C-1D3E63E33A71%7D>.

<sup>43</sup> Conforme consta do RASI, em função das alterações verificadas no conjunto de crimes considerados como violentos e graves, os valores anteriores, desde 1998 a 2006 foram atualizados, viabilizando a sua comparação com o ano de 2007.

<sup>44</sup> Esta variação decorre igualmente do facto de terem aumentado as categorias de roubo consideradas, diminuindo o peso da categoria de “outros roubos”.

corresponde às “*condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou a autoridade pública e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos*”; a “*criminalidade especialmente violenta*” reflete as condutas do tipo indicado para a criminalidade violenta, mas com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos. O CPP define ainda a “*criminalidade altamente organizada*” como as condutas que integrarem crimes de associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência, participação econômica em negócio ou branqueamento.

Segundo inscrito no RASI 2016 esta classificação de criminalidade “violenta e grave” corresponde a crimes que “*têm como denominador comum a violência física ou psicológica, sendo causadores de forte sentimento de insegurança*”, no RASI de 2013 surgia uma definição similar: “*crimes que pela sua violência física ou psicológica, causam maior sentimento de insegurança*”.

Esta definição apresentada em sede de RASI contempla 25 categorias de ilícitos (14 de roubo e 11 de outros crimes), existindo crimes que apesar de estarem enquadrados na definição de criminalidade violenta do CPP não se encontram aqui contemplados (ex.: violência doméstica, maus tratos, tráfico de seres humanos, abuso sexual de crianças, pornografia de menores, entre outros).

Desde 2010 até 2016 os quantitativos da “criminalidade violenta e grave” têm vindo a diminuir consecutivamente, tendo em 2016 atingido o valor de 16761 (GSGSSI, 2017).

Será pertinente analisar igualmente a variação/tendência no âmbito dos quantitativos relativos à criminalidade violenta caso se opte por englobar igualmente todos os crimes abrangidos pela definição prevista no CPP.

Tendo em conta este enquadramento será pertinente efetuar uma reflexão em torno da definição da criminalidade violenta e da sua operacionalização, o que poderá ter reflexos nas conclusões a extrair acerca das suas variações/tendências ao longo dos últimos anos.

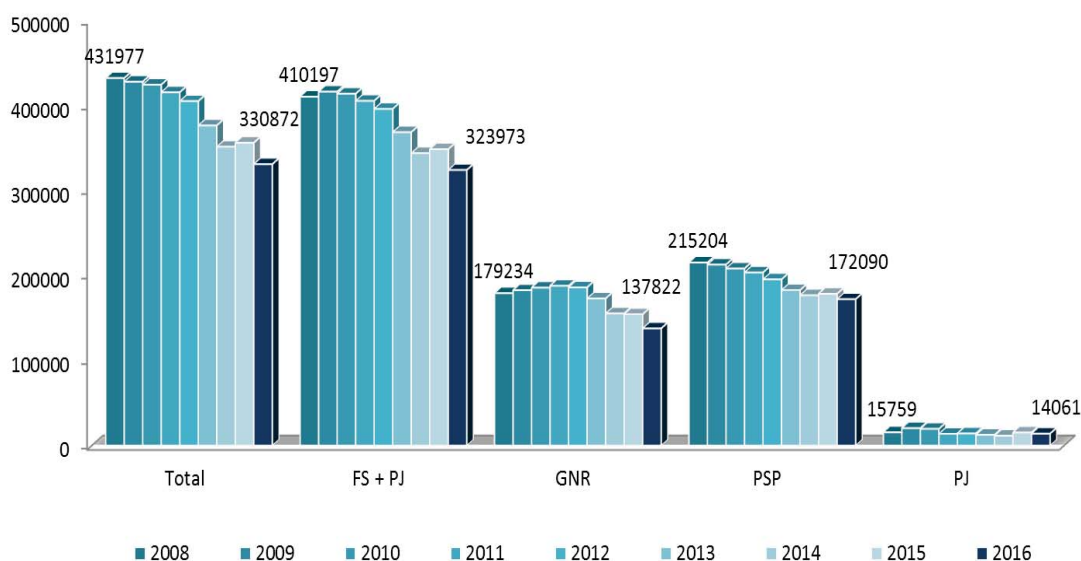


### 3. Sistema de Estatísticas de Justiça Criminal em Portugal – Alguns dados estatísticos

#### 3.1. Criminalidade registada em Portugal

Através do gráfico 1 é possível visualizar uma tendência de diminuição do número global de crimes registados pelos órgãos de polícia criminal (OPC)<sup>45</sup> nos últimos oito anos. Refira-se que entre os OPC, os que possuem competência genérica são a GNR, a PSP e PJ, cujas participações registadas representam respectivamente 42%, 52% e 4% do total de crimes registados pelos OPC, correspondendo estes 3 OPC a 98% do valor global.

Gráfico 1: Crimes registados pelos OPC (2008 a 2016)



Fonte: SIEJ (DG PJ)

Analisando de forma desagregada cada um dos três OPC de competência genérica observa-se que na GNR a tendência também

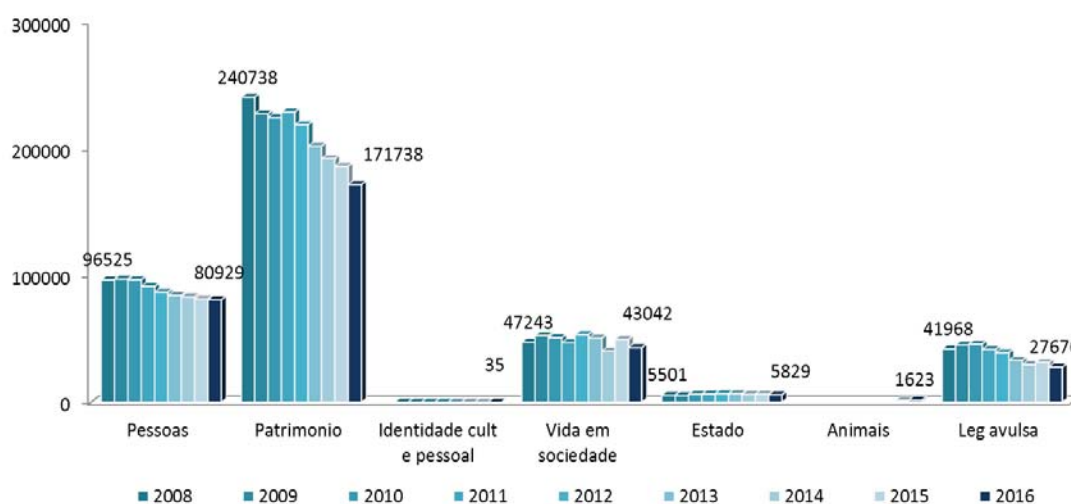
<sup>45</sup> Os valores globais incluem: GNR, PSP, PJ, SEF, PM, PJM, AT e ASAE.



é decrescente, embora os valores tenham aumentado entre 2008 e 2011, tendo a partir de 2012 diminuído consecutivamente; no caso da PSP observa-se uma tendência globalmente decrescente de 2008 a 2016; no caso da PJ a tendência será também decrescente, embora não tão evidente, verificando-se diversos anos em que o número de crimes registados aumentou face ao ano anterior (ex.: 2009, 2012 e 2015)<sup>46</sup>.

Analisando os quantitativos segundo as tipologias criminais (gráfico 2), verifica-se que ao longo dos últimos oito anos em todas elas, grosso modo, existe uma tendência de diminuição, exceptuando-se as categorias de crimes contra a vida em sociedade e crimes contra o Estado. A categoria com mais registos é consistentemente a dos crimes contra o património, seguida da relativa aos crimes contra as pessoas.

Gráfico 2: Crimes registados pelos OPC, segundo a tipologia de crime (2008 a 2016)



Fonte: SIEJ (DGPJ)

<sup>46</sup> Esta análise das tendências foi igualmente suportada na utilização da técnica estatística da regressão linear.

Tabela 1: Cinco categorias criminais mais registadas em 2016

5 Crimes/categorias criminais mais participadas	Fi	% face ao total registado (N=330872)
1.º Furto (agregando todas as categorias de furto)	115498	34,9
2.º Violência doméstica (Contra cônjuge ou análogos + Contra menores e Outros VD)	27005	8,2
3.º Ofensa à integridade física voluntária simples	23173	7,0
4.º Condução com TAS $\geq$ 1,2 g/l	20849	6,3
5.º Burla (agregando todas as categorias de burla)	18754	5,7
<b>Total</b>	<b>205279</b>	<b>62,0</b>

Fonte: Cálculos realizados com base nos dados do SIEJ (DGPJ)

Conforme verificado pela tabela 1, o crime mais registado em Portugal, em 2016, foi o crime de furto<sup>47</sup>, seguindo-se a violência doméstica, a ofensa à integridade física simples, a condução com taxa de álcool no sangue (TAS) superior a 1,2 g/l e a Burla<sup>48</sup>. Estes cinco crimes correspondem a 62% de todos os registos.

Se observarmos o RASI de 2016 ou o destaque estatístico da DGPJ sobre a criminalidade registada em 2016, constata-se que o “*ranking*” dos crimes mais registados não coincide exatamente com o aqui apresentado, pois para efeitos de RASI são apresentadas as categorias criminais de acordo com o previsto no modelo 262, e não os crimes tal como previstos no Código Penal.

Por exemplo, o modelo 262 apresenta o crime de violência doméstica dividido em três categorias (contra cônjuge ou análogos, contra crianças e outros crimes de violência doméstica). A apresentação dos

<sup>47</sup> Neste caso e como os dados disponíveis não permitem distinguir o furto do furto qualificado o valor que aqui se apresenta representará estes dois crimes previstos no Código Penal.

<sup>48</sup> Neste caso e como os dados disponíveis não permitem distinguir a burla da burla qualificada o valor que aqui se apresenta representará estes dois crimes previstos no Código Penal.

crimes registados em sede de RASI é efetuada seguindo as categorias existentes no modelo, onde coexistem categorias que correspondem a crimes tipificados no Código Penal (artigos autónomos) com categorias que correspondem a realidades parciais de crimes tipificados no Código Penal.

Categorias do modelo 262 como ofensa à integridade física simples ou condução com TAS  $\geq 1,2$  g/l correspondem a artigos autónomos do Código Penal, no entanto outras como “Violência doméstica contra cônjuge ou análogos” ou “Furto em veículo motorizado” são apenas realidades parciais de crimes tipificados no Código Penal.

Assim, no RASI de 2016 surge em 1.º lugar o “crime” de ofensa à integridade física simples (7% do total de crimes registados), seguido da violência doméstica contra cônjuge ou análogos (6,9%), do furto em veículo motorizado (6,5%), condução com TAS  $\geq 1,2$  g/l (6,3%) e “Outro dano” (5%), perfazendo estas cinco categorias cerca de 32% de todos os crimes registados.

### *3.2. Criminalidade registada – dados comparativos ao nível da União Europeia e da Europa*

Ao nível de estatísticas da criminalidade registada pelas polícias existe efetivamente uma grande dificuldade de obtenção de dados comparados ao nível da UE, geralmente os dados são apresentados sob a forma de valores absolutos, sem ter em conta a população de cada país. No RASI de 2012 é apresentada a taxa de criminalidade registada em Portugal por 1000 habitantes para o ano de 2009, comparativamente a alguns países da UE, no entanto não é apresentada qualquer média para a UE, de modo a perceber-se a posição de Portugal. Nos RASI dos anos seguintes até 2016, inclusive, não se apresentam mais dados comparativos com os outros países europeus relativamente a taxas de criminalidade registada.

Por outro lado, até 2014, inclusive, o total de crimes registados e apresentados no RASI apenas tinha em conta os dados da GNR, PSP e PJ. De 2015 em diante passaram a ser igualmente incorporados os dados do SEF, PM, PJM, AT e ASAE.

De modo a melhor visualizar a situação portuguesa em matéria de taxas de criminalidade comparativamente aos outros países da União Europeia recorreu-se aos dados disponibilizados pelo Eurostat.

Os dados a seguir apresentados abarcam dois períodos distintos em termos metodológicos ao nível do Eurostat relativamente à criminalidade registada. Em 2014 era ainda possível extrair dados da base de dados *online* do Eurostat nomeadamente ao nível do total de crimes registados em cada país, dos crimes violentos registados e homicídios registados (esta extração de dados permitia então analisar dados até 2012, inclusive). Atualmente, e na sequência da alteração de procedimentos ao nível do Eurostat de modo a alinhar-se com o Sistema de Classificação Internacional de Crimes (ICCS) das Nações Unidas (aprovado em 2015), deixou de ser possível extrair dados exatamente nos mesmos moldes que em 2014. Assim, os dados que a seguir se apresentam e que têm como fonte o Eurostat espelham este contexto. Para o total de crimes registados são observáveis dados até 2012, assim como para a “criminalidade violenta”. Para o homicídio é já possível apresentar dados até 2015, assim como para o roubo ou para a violação.

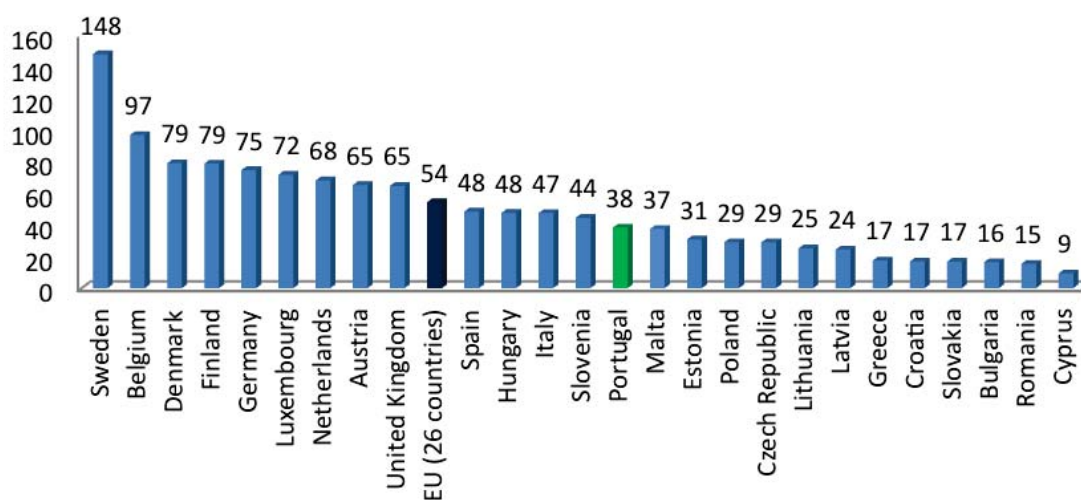
Para efeitos do total de crimes registados eram incluídos os ilícitos previstos no Código Penal; e o crime violento (segundo a definição que era utilizada pelo Eurostat antes da adoção do ICCS) incluía a violência contra pessoas (como seja agressão física), roubo e ofensas sexuais (incluindo violação e agressão sexual).<sup>49</sup> Os homicídios registados correspondem a situações de homicídio intencional, excluindo tentativas.

Através da análise dos gráficos 3 a 6 verifica-se que Portugal se situa claramente abaixo da média dos países da UE relativamente à taxa de criminalidade registada e à taxa de criminalidade violenta registada.

---

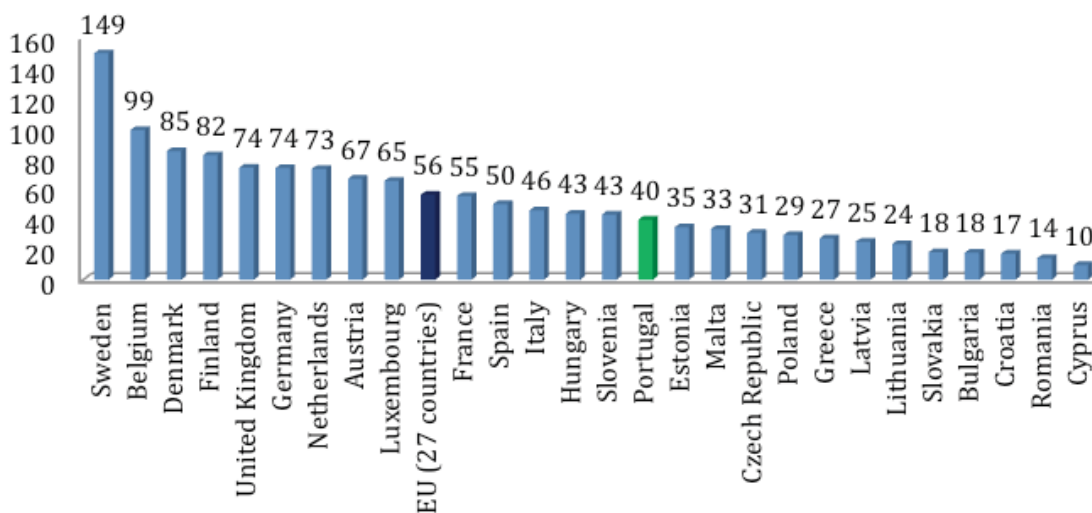
<sup>49</sup> Fonte: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Crime\\_statistics&oldid=184312](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Crime_statistics&oldid=184312)

Gráfico 3: Taxa de criminalidade registada por 1000 habitantes (2012)<sup>50</sup>



Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do Eurostat

Gráfico 4: Taxa média de criminalidade registada por 1000 habitantes (2008-2012)<sup>51</sup>

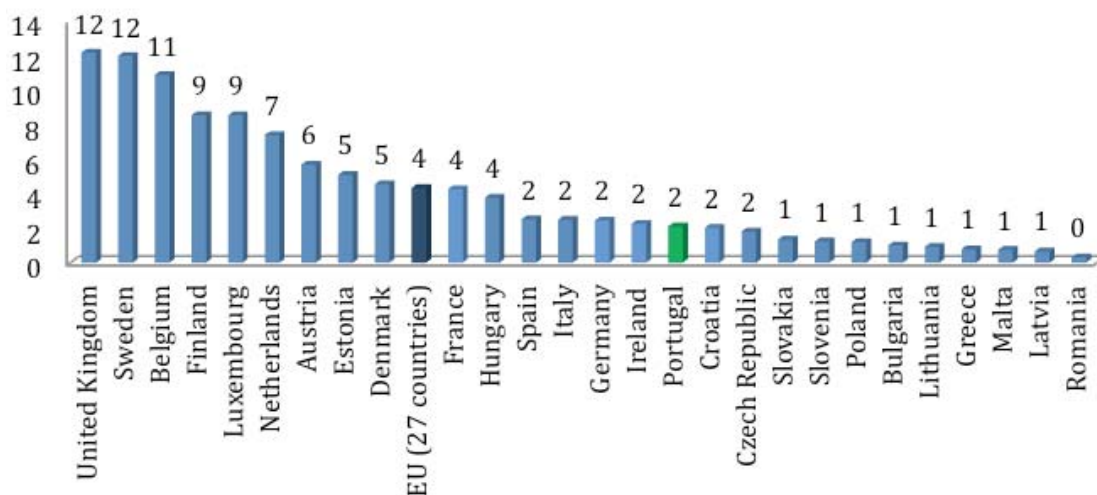


Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do Eurostat

<sup>50</sup> Dados não disponíveis para a Irlanda e para a França.

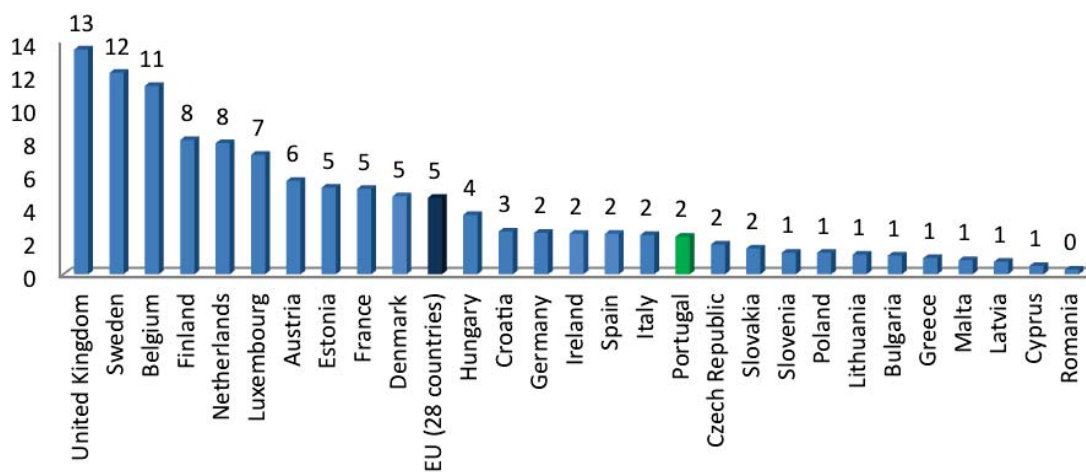
<sup>51</sup> Dados não disponíveis para a Irlanda e no caso da França a média foi calculada apenas com base nos anos de 2008 e 2009.

Gráfico 5: Taxa de criminalidade violenta registada por 1000 habitantes (2012)<sup>52</sup>



Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do Eurostat

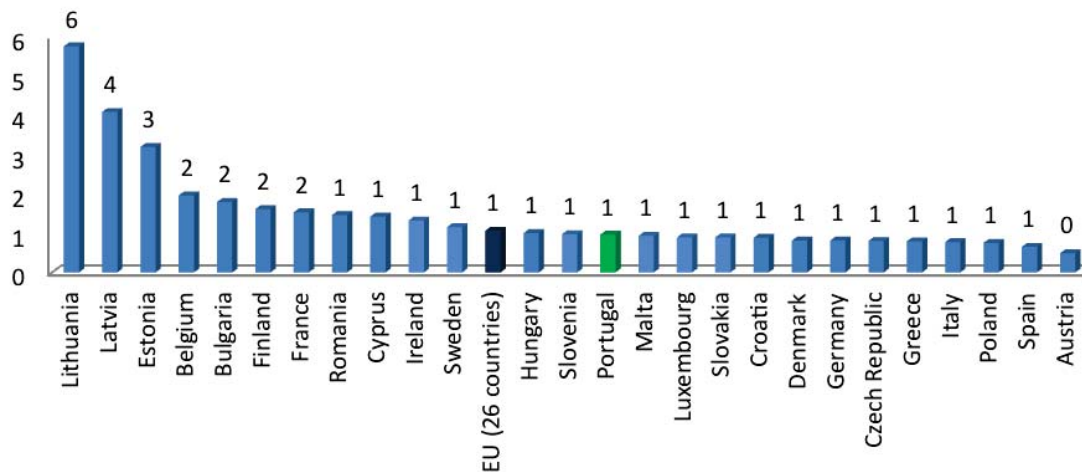
Gráfico 6: Taxa média de criminalidade violenta registada por 1000 habitantes (2008-2012)



Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do Eurostat

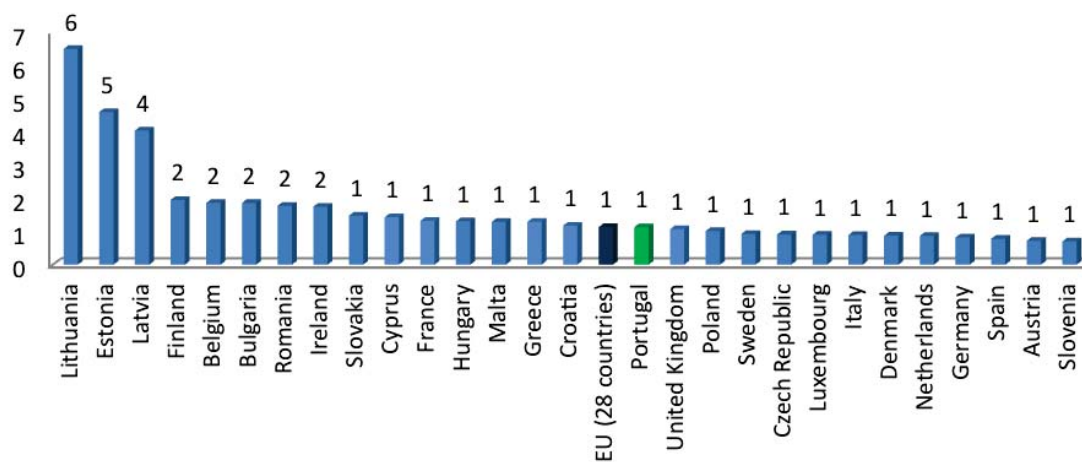
<sup>52</sup> Dados não disponíveis para o Chipre.

Gráfico 7: Taxa de homicídios registados por 100000 habitantes (2015)<sup>53</sup>



Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do Eurostat

Gráfico 8: Taxa média de homicídios registados por 100000 habitantes (2008-2015)<sup>54</sup>



Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do Eurostat

No que diz respeito às taxas de homicídio, se considerarmos o ano de 2015, Portugal situa-se ligeiramente abaixo do valor da União

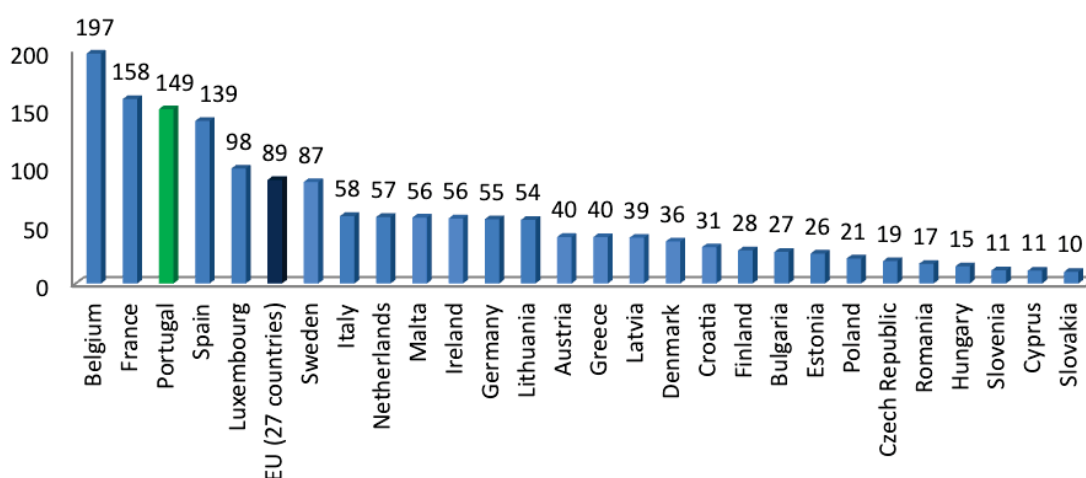
<sup>53</sup> No caso da Áustria a taxa de homicídios por cem mil habitantes é de 0,49. Dados para o Reino Unido e Holanda não estavam disponíveis.

<sup>54</sup> No caso do Reino Unido e Holanda a média corresponde aos anos de 2008 a 2014 (para 2015 os dados não estavam disponíveis).



Europeia (gráfico 7)<sup>55</sup>. Em 2015 verificaram-se 0,96 homicídios por cem mil habitantes em Portugal e na União Europeia esta taxa foi de 1,06 homicídios por cem mil habitantes. Analisando a média desta taxa entre 2008 e 2015 Portugal tem um valor idêntico ao da União Europeia: 1,13 (gráfico 8).

Gráfico 9: Taxa de roubos registados por 100000 habitantes (2015)<sup>56</sup>

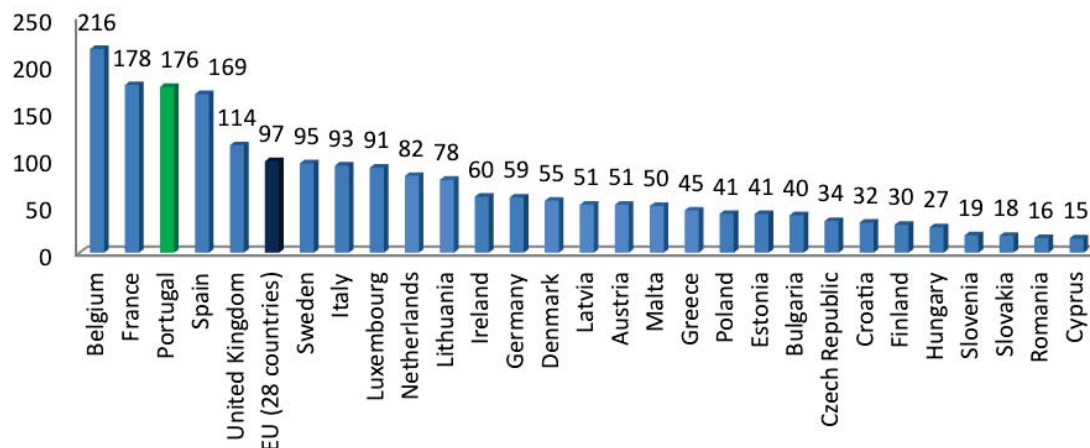


Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do Eurostat

Em termos da taxa de roubos por cem mil habitantes a situação portuguesa não é tão positiva como a verificada anteriormente, neste caso situou-se, no ano de 2015, acima do valor para a União Europeia (149 *vs.* 89), encontrando-se Portugal entre os três países da UE com taxa mais elevada ao nível de roubos, atrás da Bélgica e da França (gráfico 9). Analisando a média desta taxa para os anos 2008 a 2015 a situação permanece, Portugal ocupa o referido terceiro lugar e apresenta um valor superior ao da União Europeia (176 *vs.* 97) (gráfico 10).

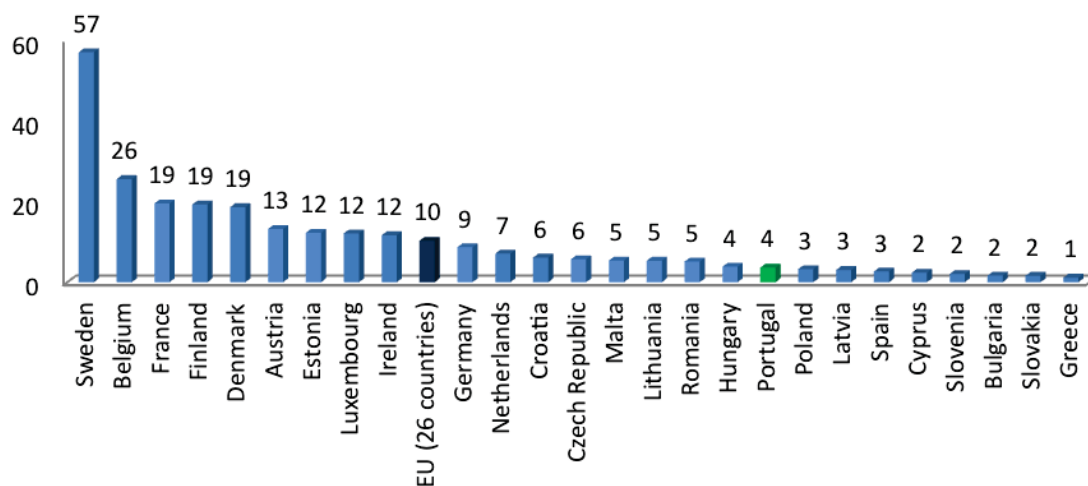
<sup>55</sup> Salienta-se que existe um diferencial entre os quantitativos disponibilizados pelo Eurostat e os disponibilizados pelo SIEJ (ex.: para o ano de 2012 pelo Eurostat o número de homicídio era de 122 e pelos dados do SIEJ o valor era de 149; nos anos seguintes o diferencial continuou a existir, apesar de ir diminuindo a sua magnitude; e em 2015 este diferencial foi mais diminuto: 2). Os valores aqui considerados foram os do Eurostat.

<sup>56</sup> Dados para o Reino Unido não estavam disponíveis.

Gráfico 10: Taxa média de roubos registados por 100000 habitantes (2008-2015)<sup>57</sup>

Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do Eurostat

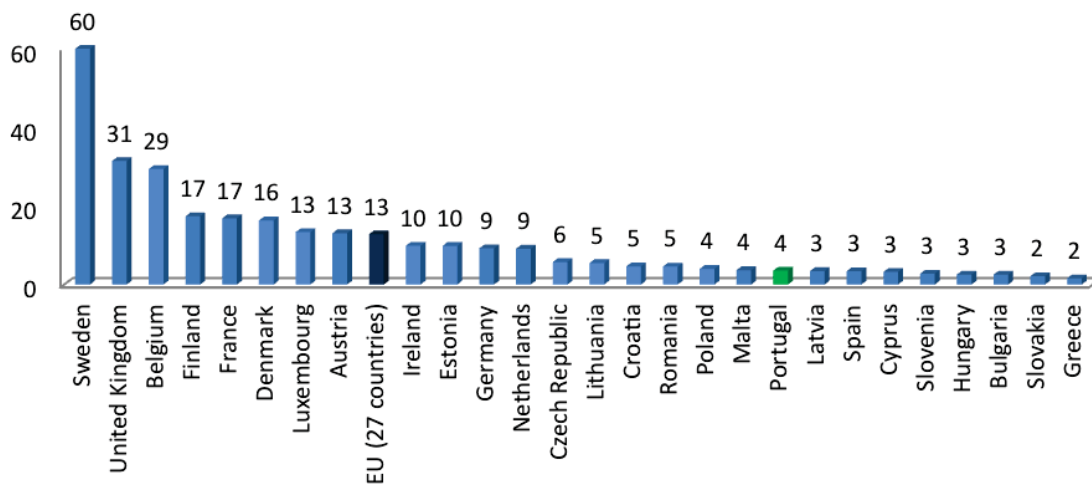
Relativamente ao número de violações registadas por cem mil habitantes, constata-se que Portugal se situa claramente abaixo do valor para a União Europeia, quer seja analisando o ano de 2015 (4 *vs.* 10) (gráfico 11), quer seja analisando a média desta taxa para os anos de 2008 a 2015 (4 *vs.* 13) (gráfico 12).

Gráfico 11: Taxa de violações registadas por 100000 habitantes (2015)<sup>58</sup>

Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do Eurostat

<sup>57</sup> No caso do Reino Unido a média corresponde aos anos de 2008 a 2014 (para 2015 os dados não estavam disponíveis).

<sup>58</sup> Dados para Itália e Reino Unido não estavam disponíveis.

Gráfico 12: Taxa média de violações registadas por 100000 habitantes (2008-2015)<sup>59</sup>

Fonte: Cálculos efetuados com base nos dados do Eurostat

Segundo os dados apurados pelo Eurobarómetro nos últimos nove anos, verifica-se que em Portugal as preocupações relacionadas com o crime são tendencialmente menores que as existentes na União Europeia, e de 2008 até 2016, a preocupação a nível pessoal e nacional com o crime terá dado lugar a outras preocupações emergentes (ex: crise económica, desemprego)<sup>60</sup> (tabela 2).

<sup>59</sup> No caso do Reino Unido a média corresponde aos anos de 2008 a 2014 (para 2015 os dados não estavam disponíveis). Dados para Itália não disponíveis.

<sup>60</sup> Refira-se que uma das potenciais preocupações é o Terrorismo, que surge como uma categoria à parte da categoria relativa ao “crime”. No entanto e tendo em conta as respostas de Portugal (2016– Eurobarómetro 86, a categoria de Terrorismo apenas surge como uma preocupação mais premente que a relativa ao crime quando se foca a atenção ao nível da União Europeia – e não a nível pessoal ou do país: 23% vs. 6%, respetivamente. Ao nível da média de resposta da UE, a proporção de participantes preocupados com o “Terrorismo” a nível nacional e a nível da UE supera a proporção dos que revelam preocupação com o “Crime”, no caso da avaliação a nível individual a preocupação com o “Crime” é superior à preocupação com o “Terrorismo”.

Tabela 2: O crime como principal preocupação a nível pessoal, nacional e na UE (2008 a 2016)

	A nível pessoal				A nível nacional				A nível da UE			
	Portugal		UE		Portugal		UE		Portugal		UE	
	%	Ordem	%	Ordem	%	Ordem	%	Ordem	%	Ordem	%	Ordem
2016 (86)	1	14°	6	12°	3	9°	11	8°	6	8°	8	7°
2016 (85)	1	12°	6	12°	4	9°	10	8°	5	7°	9	6°
2015 (84)	1	12°	6	12°	3	9°	10	9°	5	8°	8	6°
2015 (83)	1	12°	5	12°	4	9°	9	9°	5	9°	8	7°
2014 (82)	2	10°	5	11°	4	9°	9	10°	5	9°	7	8°
2014 (81)	1	9°	5	11°	5	8°	12	7°	5	7°	7	7°
2013 (80)	1	8°	5	10°	3	8°	11	7°	5	6°	8	6°
2013 (79)	1	11°	6	10	3	8°	12	5°	3	7°	7	6°
2012 (78)	1	11°	6	9°	3	9°	11	6°	4	8°	6	7°
2012 (77)	2	10°	5	9°	8	7°	11	6°	4	8°	6	7°
2011 (76)	2	9°	5	10°	8	4°	11	5°	8	5°	6	8°
2011 (75) <sup>61</sup>	3	8°	6	8°	6	7°	14	5°	4	7°	8	7°
2010 (74)	2	9°	6	10°	6	7°	15	5°	3	10°	8	7°
2010 (73)	7	7°	8	8°	10	5°	16	4°				-
2009 (72)	13	7°	8	8°	18	4°	19	3°				-
2009 (71)	9	7°	8	8°	15	4°	16	5°				-
2008 (70)	8	7°	8	9°	16	4°	17	4°				-
2008 (69)			-		10	6°	20	3°				-

Fonte: Comissão Europeia (Eurobarómetros 69 a 86)

No *European Sourcebook* mais recente são apresentados diversos indicadores também no domínio dos crimes registados pelas autoridades policiais. (Aebi et al., 2014).

<sup>61</sup> Resultados para “split A”.

Tabela 3: Indicadores – criminalidade registada, por 100000 habitantes (2011)

	Portugal	Média (38 países) <sup>62</sup>
<i>Polícias</i>		
Crimes registados	3927	4513
Homicídio voluntário	1,1	1,8
Violação	3,5	11,6
Abuso sexual de criança	7,4	12,4
Roubo	193	73
Roubo – arma de fogo	16,4	6,6
Furto	1608	1890
Furto de veículo motorizado	184	106
Assalto a residência	268	246

Fonte: European Sourcebook, HEUNI (2014).

Com base nos dados do *European Sourcebook*, verifica-se que para alguns crimes a taxa verificada em Portugal é superior à média dos países analisados: roubo, roubo com arma de fogo, furto de veículo motorizado e assalto a residência (tabela 3).

### 3.3. *Outros indicadores no domínio do Sistema de Justiça Criminal*

Conforme mencionado anteriormente, um sistema de estatísticas de justiça criminal comporta outros componentes e indicadores para além da criminalidade participada às autoridades policiais.

No âmbito do sistema de informação das estatísticas da Justiça em Portugal (da DGPJ), são disponibilizados publicamente dados no âmbito dos tribunais judiciais e do Ministério Público, no entanto os dados permitem apenas visualizar o movimento de processos e indicadores

<sup>62</sup> Para diversos indicadores os dados não estavam disponíveis para todos os países.

relacionados com o desempenho (ex.: eficiência e duração). Não é possível analisar, quaisquer taxas de acusação ou taxas de condenação (em processos crime), totais ou desagregadas por tipo de crime.

A este propósito refira-se que no âmbito de um estudo prévio realizado no domínio da violência doméstica foram apresentadas taxas de acusação, para a comarca de Lisboa, em termos do crime em foco, mas também para as grandes tipologias criminais previstas no Código Penal (Quaresma, 2012).

Segundo estes dados, para o ano de 2009, observava-se que a taxa de acusação para o total de crimes fora de 10,5%, para os crimes previstos em legislação avulsa era de 27,1%, para os crimes contra o Estado era de 26%, nos crimes contra as pessoas era de 18,1%<sup>63</sup>, nos crimes contra a sociedade era de 14% e finalmente para os crimes contra o património era 4,8%.

Importa salientar que dados estatísticos sobre o sistema prisional e relacionados com a reinserção social estão disponíveis na página da Direção-geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP).

No *European Sourcebook* publicado em 2014 são apresentados diversos indicadores no âmbito do sistema de justiça penal. Constatam alguns dados no domínio da percentagem de casos que chegam à fase de julgamento, sendo que Portugal surge entre os países analisados em que esta taxa é das menores (inferior a 25%) (Aebi *et. al*, 2014).

Este documento analisa outros indicadores como sejam o rácio de polícias e rácio de magistrados por 100000 habitantes. Em ambos, Portugal surgia, em 2011, acima da média dos países considerados: 443 polícias vs. 386, e 14,7 procuradores vs. 11,3, respetivamente (tabela 4).

---

<sup>63</sup> No caso do crime de violência doméstica a taxa de acusação, em 2009, na comarca de Lisboa, era cerca de 9%.

Tabela 4: Indicadores no domínio do sistema de Justiça Penal, por 100000 habitantes (2011)

	Portugal	Média (38 países) <sup>64</sup>
<b><i>Polícias</i></b>		
Número de polícias	443	386
Número de civis nas polícias	32	77
<b><i>Ministério Público</i></b>		
Casos processados	5371	3643
Casos que chegam a tribunal	13	40
Número de procuradores	14,7	11,3
<b><i>Tribunais – Pessoas condenadas</i></b>		
Total	755	909
Homicídio voluntário	1,3	1,2
Ofensa à integridade física grave	2,6	10,5
Violação	0,9	1,5
Abuso sexual de criança	2,2	2,0
Roubo	30	15
Furto	61	172
Furto de veículo motorizado	1,5	5,0
Furto de residência	1	19
<b><i>Sistema prisional</i></b>		
Reclusos	120	157
<b><i>Reinserção</i></b>		
Pessoas controladas/acompanhadas (2010)	150	251
Pessoas sob controlo eletrónico (2010)	4,8	8,0
Pessoal ao serviço da Reinserção	10,7	7,6

Fonte: European Sourcebook, HEUNI (2014).

Relativamente a inquéritos de vitimização, de entre os realizados em Portugal, refira-se que no primeiro em que todo o território nacional foi abrangido, decorrido em 1994, se verificou que 14% dos inquiridos haviam sido vítimas de algum crime no último ano, sendo que 72% não o havia denunciado à polícia (Almeida & Alão, 1996). Este inquérito envolveu uma amostra de 13500 participantes e foi levado

<sup>64</sup> Para diversos indicadores os dados não estavam disponíveis para todos os países.



a cabo pelo ex-Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, em parceria com o INE<sup>65</sup>.

No âmbito do Inquérito Europeu sobre Crime e Segurança (ECS) de 2005 (um inquérito de vitimização na senda do ICVS), em que Portugal participou (com uma amostra de 2000 participantes contactados via telefone), observou-se que as taxas de vitimação em Portugal se situavam abaixo da média dos quinze países participantes (10,4% *vs.* 15,9%) (Dijk *et al*, 2005).

Constatou-se ainda neste estudo que o medo relativo a crimes de contacto no espaço público (ex.: roubo, crimes sexuais) era muito mais elevado em Portugal do que em países onde o risco efetivo era mais elevado (ex.: Suécia). Dos resultados obtidos, observava-se que Portugal era um país com baixas taxas de vitimização; existia um contacto elevado com problemas relacionados com drogas e os sistemas de alarme em residência eram amplamente utilizados. Segundo os dados disponíveis, em Portugal 54% dos crimes eram reportados à polícia.

Mais recentemente, a nível da União Europeia (28 países) foi realizado um inquérito no âmbito da violência contra as mulheres, constatando-se que em Portugal a prevalência estimada de mulheres que sofreram violência física e/ou sexual desde os quinze anos por parte de parceiro se situa em 19%, enquanto que a média da UE é de 22% (Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais [FRA], 2014)<sup>66</sup> (tabela 5). Também no mesmo sentido se situou a prevalência estimada para Portugal relativamente à violência física e/ou sexual sofrida pelas mulheres antes dos 15 anos (25% *vs.* 33% na UE).

Assim, e segundo estes dados, a vitimação em Portugal neste domínio será menos prevalente do que na maioria dos países da UE.

---

<sup>65</sup> Refira-se ainda que em Portugal, outras iniciativas em termos de inquéritos de vitimação têm sido realizadas, embora a nível local e sem uma regularidade definida. Inquéritos específicos foram igualmente realizados, como seja o caso dos implementados pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas em 1995 e 2007 sobre a violência de género. Em 2008/2009 foi realizado um outro inquérito de vitimação, sob a responsabilidade de uma equipa do ISCTE/IUL (Almeida, 2010), embora os seus resultados finais não tenham sido publicados até à data.

<sup>66</sup> Neste estudo foram entrevistadas 42023 mulheres na UE (com idades compreendidas entre os 18 e 74 anos). A amostra portuguesa foi composta por 1515 mulheres. A recolha de dados foi realizada no ano de 2012. Fonte: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-technical-report-1\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-technical-report-1_en.pdf).

Tabela 5: Inquérito Europeu – Violência contra as mulheres – dados comparativos (Portugal-UE) (%)

	Portugal	UE (28 países)
<b>Violência física/sexual e/ou psicológica antes dos 15 anos</b>	27	35
Violência física	24	27
Violência sexual	3	12
Violência psicológica (familiar)	5	10
<b>Violência física e/ou sexual desde os 15 anos</b>	24	33
Violência física e/ou sexual – não parceiro	10	22
Violência física e/ou sexual – parceiro	19	22
Violência física e/ou sexual – parceiro atual	8	8
<b>Violência física e/ou sexual nos últimos 12 meses</b>	6	8
Violência física e/ou sexual – não parceiro	2	5
Violência física e/ou sexual – parceiro (atual ou anterior)	5	4
Violência física e/ou sexual – parceiro (atual)	4	3
<b>Violência psicológica– parceiro (atual ou anterior)</b>	36	43
Violência psicológica– parceiro atual	21	23
<b>Stalking desde os 15 anos</b>	9	18
Stalking nos últimos 12 meses	3	5
<b>Assédio sexual desde os 15 anos</b>	32	55

Fonte: FRA (2014)

Especificamente analisando a violência física e/ou sexual por parte de parceiro atual ou anterior, nos últimos doze meses, a percentagem de vitimação em Portugal é ligeiramente superior ao verificado para a média da UE (5 ou 4 *vs.* 4 ou 3, respetivamente).

#### 4. Discussão e conclusões

O conhecimento no âmbito do crime e da justiça criminal constitui um atributo fundamental no desenvolvimento de estratégias para “governar” as populações (Haggerty, 1998).

As estatísticas sobre o crime e sobre a vitimação são assim incontornáveis para a medição da eficácia, eficiência e qualidade das intervenções e fundamentais para a (re)definição de prioridades, programas e políticas na área da justiça criminal.

Durão (2011) refere que em Portugal a produção de estatísticas criminais é um processo totalmente fechado e controlado a nível estatal. Indica que as polícias portuguesas são “obrigadas a colaborar”, tendo o “trabalho para as estatísticas” sido integrado no dia-a-dia das funções policiais.

Conforme refere esta autora, os resultados da avaliação política das estatísticas criminais são publicados num único relatório anual, o RASI, elaborado pelo Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (GSGSSI), o qual se encontra na dependência da Presidência do Conselho de Ministros.

De acordo com Durão (2011), o RASI passou a estar totalmente acessível na internet desde 2004 e são disponibilizados apenas resultados nacionais do crime<sup>67</sup>, ao contrário da situação verificada por exemplo no Canadá, em que o centro de estatísticas respetivo se responsabiliza por um conjunto de estudos temáticos com dados mais ou menos detalhados e localizados.

Esta autora refere que no Canadá todo o processo de produção de difusão de estatísticas criminais provoca um ambiente de debate sobre o sistema de justiça criminal nacional e regional, o que, conforme indica, não se poderá afirmar de igual modo para o caso português.

As experiências existentes ao nível deste país, bem como a situação recente verificada em Inglaterra e no País de Gales, em que a existência de um escrutínio muito forte em torno da produção de estatísticas criminais conduziu a alterações profundas no sistema e em que o rigor exigido à produção das estatísticas policiais encontra-se na ordem do dia, devem constituir-se como elementos a ter em conta para uma reflexão nacional neste domínio.

Foi aqui realizada uma análise, não do processo de elaboração do RASI ou da sua divulgação, mas sim do seu conteúdo, ou seja, daquilo

---

<sup>67</sup> Refira-se que o RASI apresenta dados a nível distrital/Regiões Autónomas.

que é efetivamente disponibilizado para o referido debate sobre o sistema de justiça criminal em Portugal.

Esta análise procurou orientar-se pelos contributos decorrentes de documentos internacionais contendo linhas orientadoras para o desenvolvimento de sistemas estatísticos no âmbito da justiça criminal. O foco incidiu sobretudo no primeiro nível destes sistemas: os crimes registados pelas polícias.

Cerca de 94% de todos os crimes registados em Portugal são-no pelas Forças de Segurança (GNR e PSP)<sup>68</sup>, no entanto diferentes sistemas de registo coexistem entre estes serviços, ambos do Ministério da Administração Interna.

Poder-se-ia equacionar a adoção de um formulário único de registo das ocorrências para os crimes em geral, tal como sucede por exemplo para a violência doméstica (Auto de notícia/denúncia padrão para a violência doméstica<sup>69</sup>). Desta forma seria garantida uma maior uniformidade no sistema de recolha e reporte de dados.

A existência de um sistema único integrado (com as devidas salvaguardas em termos da proteção de dados, nomeadamente de natureza pessoal) que ligasse pelo menos os OPC de competência genérica no domínio do registo das ocorrências poderia ajudar a colmatar algumas das dificuldades existentes<sup>70</sup>.

Provavelmente os atuais sistemas de registo para a generalidade dos crimes permitem extrair mais informação do que aquela que é transmitida pelo modelo 262, pelo que seria fundamental rentabilizar a mesma e proceder às análises que fossem possíveis de modo

---

<sup>68</sup> Cálculo efetuado com base nos crimes registados em 2016.

<sup>69</sup> <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=101&mid=106&sid=107&ssid=001>.

<sup>70</sup> Questões adicionais prendem-se a com contagem dos crimes, existem diversas interpretações no âmbito da Lei de organização da investigação criminal quanto à atribuição do Número Único Identificador de Processo Crime (NUIPC). As práticas divergem, em alguns casos a entidade que toma conhecimento da ocorrência, mesmo que não seja sua a competência de investigação, atribui NUIPC seu; em outros casos solicita o NUIPC à entidade que irá investigar. Podem existir situações em que um mesmo caso seja registado por duas entidades (embora com NUIPC diferentes), em sistemas informáticos diferentes. A este propósito ver: [http://www.gnr.pt/portal/internet/gabinete\\_imprensa/revista\\_gnr/edicoes/2010/n3/invcriminal/52-61loic.pdf](http://www.gnr.pt/portal/internet/gabinete_imprensa/revista_gnr/edicoes/2010/n3/invcriminal/52-61loic.pdf).

a complementar o conhecimento sobre a realidade criminológica em Portugal.

Em termos da metodologia atualmente utilizada, o modelo 262 de notação dos crimes, constata-se algumas limitações. Não é possível através deste instrumento obter informação que cruze dados da vítima, suspeito e ocorrência. Os escalões etários previstos não permitem uma análise adequada (ex.: “25 e mais anos”), não é possível obter a relação entre vítima e suspeito, e em diversos casos a correspondência entre as categorias criminais previstas e a tipificação no Código Penal não é apurável (ex.: crime de furto qualificado, crime de homicídio qualificado...). O facto de existirem categorias de registo que abrangem diversos crimes previstos no Código Penal (ex.: rapto/sequestro/tomada de reféns) inviabiliza a obtenção de dados para cada um dos crimes incluídos. O atual sistema inviabiliza igualmente uma monitorização mais específica ao nível de alguns crimes tipificados mais recentemente (ex.: Mutilação genital feminina, Perseguição e Casamento forçado), uma vez que os respectivos quantitativos estão abrangidos em categorias mais amplas.

No âmbito do modelo 262 de notação de crimes, por exemplo, a violência doméstica surge dividida em três categorias, esta situação contribuiu para a possibilidade de se analisar o peso de cada uma delas no âmbito deste crime. No entanto quando no RASI se efetua um “*ranking*” dos crimes mais participados utiliza-se apenas uma daquelas três categorias, o que poderá não ser totalmente esclarecedor, pois o total deste crime corresponde ao somatório dos registos nas referidas três categorias. Assim o *ranking* apresentado no RASI não corresponde aos crimes mais registados em Portugal mas sim às categorias do modelo 262 com quantitativos mais elevados.

Analisando de forma genérica os últimos RASI, salienta-se que as únicas taxas de incidência calculadas para um fenómeno criminal específico tendem a surgir nos capítulos da criminalidade violenta e grave e da violência doméstica, permitindo comparar a “realidade” entre os vários distritos/regiões do país. Seria desejável que a mesma metodologia fosse adotada para a análise de outros crimes, quando se apresentam dados regionais/distritais, de modo a viabilizar uma mais correta apreensão da situação.

Uma caracterização das vítimas, suspeitos e relação entre estes está totalmente ausente das análises efetuadas (com exceção de alguns crimes específicos).

A definição de criminalidade violenta e grave utilizada no RASI parece carecer de uma mais apurada operacionalização e de uma eventual revisão face a definições utilizadas no Código do Processo Penal português ou a nível internacional.

O exemplo abordado relativo aos índices de severidade criminal, utilizados no Canadá desde 2009, parece constituir-se como uma metodologia relevante e que deve ser tida em conta quando se pretende avaliar efetivamente a “gravidade/severidade” dos crimes registados.

A componente de comparação entre a realidade portuguesa com a de outros países europeus, em sede de RASI, poderia ser eventualmente reforçada.

A DGPJ, apesar de entidade responsável pelas estatísticas de Justiça tende a “ausentar-se” da análise no âmbito dos crimes registados, deixando esta tarefa para o GSGSSI. Apesar disso, refira-se que por vezes elabora alguns destaques estatísticos neste domínio.

Poderia igualmente ser relevante uma maior participação do Ministério da Administração Interna no âmbito da análise mais aprofundada relativamente a outros fenómenos criminais para além daqueles para os quais elabora relatórios específicos.

Tendo em conta que em Portugal existe um NUIPC para cada ocorrência criminal registada, seria possível acompanhar os processos avaliando o seu percurso no âmbito dos vários níveis do sistema de justiça criminal: polícias, Ministério Público, Tribunais, reinserção e serviços prisionais.

Seria extremamente relevante que a DGPJ, em articulação com o Ministério da Administração Interna, pudesse efetuar e disponibilizar análises estatísticas neste domínio, avaliando por exemplo para cada crime as respetivas taxas de atrito<sup>71</sup> em cada um dos níveis<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Casos que caem fora do sistema de justiça criminal (ex.: por via do arquivamento).

<sup>72</sup> A este propósito refira-se que segundo os dados do *European Sourcebook*, de 2011, Portugal surge entre os países analisados em que esta taxa de casos que chegam à fase de julgamento é das menores.



Este tipo de análises são fundamentais nos modernos sistemas de estatísticas nesta área, revelando-se como instrumentos úteis para melhor avaliar a eficácia da política criminal.

Com exceção dos crimes de violência doméstica, tráfico de seres humanos e tráfico de estupefacientes, as análises apresentadas no RASI para os restantes crimes em foco tendem a ser muito sucintas.

Para estes três crimes analisados com maior detalhe no RASI, importa salientar que são elaborados, por outras entidades, relatórios autónomos neste domínio.

Assim, seria desejável que outros relatórios mais “especializados” fossem elaborados relativamente a determinados crimes/fenómenos (ex: homicídio, violência escolar, “violência sexual” ...).

As rotinas organizacionais das polícias podem influenciar de forma muito expressiva as taxas de crime (Haggerty, 1998). A mudança social, no sentido de alterações nas atitudes e níveis de tolerância face à violência podem influenciar as estratégias policiais e assim vir a refletir-se também nas estatísticas oficiais (crimes registados). Neste domínio, também as alterações legislativas desempenham o seu papel.

Conforme refere Haggerty (1998), diversas das pessoas que entrevistou no âmbito do sistema de justiça criminal consideraram que os crimes mais graves e “visíveis” (ex.: homicídio) apresentam menos problemas ao nível do registo policial, uma vez que as polícias tendem efetivamente registar as situações, não podendo dizer-se com tanta segurança o mesmo para os crimes menos graves. Desafiando esta ideia, Haggerty (1998) fornece alguns exemplos de modo a concluir que mesmo as taxas de homicídio podem ser influenciadas por mudanças sociais e organizacionais. A este propósito refere que na sequência da discussão pública acerca do *Síndrome do Shaken Baby*<sup>73</sup> algumas práticas se alteraram ao nível do registo e da investigação criminal de mortes de crianças pequenas, sendo admissível que o número de

---

<sup>73</sup> Refere-se a situações em uma criança é abanada repetida e violentamente, causando um movimento de tipo chicote cervical, podendo vir a sofrer lesões graves ou mesmo morrer (Pereira e Magalhães, 2011). Trata-se de uma forma de abuso infantil das mais graves, com morbilidade e mortalidade significativas em crianças com menos de um ano de idade (Pereira e Magalhães, 2011). Ver: <http://www.actamedicaportuguesa.com/revista/index.php/amp/article/viewFile/1479/1065>.



casos registados como homicídio de crianças tenha aumentado face ao verificado em anos anteriores, em que esta hipótese de causa de morte não era considerada.

Por outro lado, todos os anos várias pessoas desaparecem e as pessoas que tendem a ser marginalizadas (ex.: sem abrigo ou prostitutas) têm um maior risco de desaparecimento, podendo admitir-se que alguns deles sejam assassinados nunca chegando ao conhecimento da polícia. Acresce ainda que mesmo quando a polícia encontra um corpo não significa que a causa de morte possa vir a ser determinada (muitas vezes o estado em que este se encontra dificulta tal avaliação). Associado também a esta questão, Haggerty menciona as ambiguidades existentes ao nível da classificação de situações como suicídios ou a inexistência de rotinas de diagnóstico quando os casos “parecem claramente” não ser homicídio (ex.: morte de pessoa idosa).

Assim, Haggerty (1998) sublinhava que os critérios de registo, a mudança nas atitudes sociais e os processos institucionais podem influenciar mesmo as estatísticas mais robustas e fiáveis no domínio da criminalidade registada.

No que diz respeito às estatísticas disponíveis em Portugal sobre homicídios registados pelos órgãos de polícia criminal os dados não permitem com clareza apurar o número de vítimas mortais em cada ano, uma vez que são respeitantes às ocorrências (e não às vítimas), e não permitem caracterizar de forma completa as vítimas, suspeitos, relação entre ambos e o contexto da ocorrência.

Tendo em conta a gravidade deste crime importará recolher dados mais detalhados sobre este tipo de ocorrências permitindo um maior conhecimento sobre o fenómeno. Assim, à semelhança do verificado em Inglaterra e País de Gales e EUA poder-se-ia implementar uma metodologia de registo complementar neste domínio, a ser adotada pelos OPC, prevendo-se igualmente a possibilidade de seguimento dos casos através dos restantes níveis do sistema de justiça criminal.

Seria fundamental que anualmente fosse apresentado um relatório sobre este tipo de crime, à semelhança do já verificado para outros (ex.: violência doméstica, tráfico de seres humanos, tráfico de droga), devendo complementar-se os registos policiais com outros dados, nomeadamente do Ministério Público e dos Tribunais.

Por outro lado, torna-se relevante adicionar a essa análise dados provenientes de outras fontes como seja o Ministério da Saúde (ex.: atualmente a Direção-Geral de Saúde tem um sistema de identificação dos certificados de óbito, que permitirá avaliar as causas de morte).

Para finalizar, e conforme amplamente reconhecido, no âmbito de um sistema de estatísticas de justiça criminal existe um componente fundamental que deve ser previsto: os inquéritos de vitimização. Apenas com a sua implementação regular poder-se-á aferir das efetivas tendências verificadas nas taxas criminais e assim contribuir para a avaliação das políticas públicas implementadas neste domínio.

Em Portugal, o recurso a este tipo de instrumentos não tem sido efetuado de forma regular, existindo iniciativas pontuais, algumas delas a “reboque” de iniciativas internacionais. No entanto quando as iniciativas internacionais, como seja a do inquérito do Eurostat, sofrem revezes, Portugal parece ficar novamente sem perspectivas neste domínio.

Tal como reconhecido pela UNODC (2010) as duas principais abordagens às estatísticas do sistema de justiça criminal consistem nas estatísticas oficiais/administrativas e nos inquéritos de vitimização pelo que importa garantir um melhor conhecimento da realidade, nomeadamente através destes dois componentes.

Da análise comparativa efetuada relativamente a outros países, Portugal apresenta consistentemente menores taxa de criminalidade registada: geral e violenta, surgindo no entanto com valores muito idênticos aos da União Europeia ao nível dos homicídios, e com valores superiores ao nível dos roubos, furto de veículo motorizado e assalto a residência.

No domínio dos dados relativos à vitimação, Portugal apresenta menores taxas de violência contra as mulheres, no entanto no domínio da violência exercida por parceiro íntimo (atual ou anterior), nos últimos doze meses, a taxa verificada em Portugal está ligeiramente acima da média da UE.

No relatório apresentado em finais de 2011 pelo Procurador-Geral da República, a propósito da aplicação da Lei de Política Criminal para o biénio 2009-2011, era referido que:

*“A definição das prioridades de política criminal deve, pois, pressupor o conhecimento da realidade criminológica, pois só desse modo se poderá orientar a sua concreta execução e se poderão equacionar e alocar os recursos necessários às tarefas que se mostrem necessárias àquela execução, com vista a um eficaz combate à criminalidade... (...) que se tenham em consideração fundamentos científico-criminológicos na definição das prioridades e orientações (...)”.*

Assim, quer para definir as prioridades de ação, quer para avaliar de forma mais adequada as políticas e estratégias implementadas, as estatísticas no âmbito do sistema de justiça criminal são essenciais.

Salienta-se no entanto que os dados estatísticos disponibilizados em Portugal e o relatório anualmente realizado resultarão de um esforço muito elevado realizado por parte das entidades envolvidas, e que se deve aqui reconhecer. Estas entidades estarão certamente atentas aos desafios que se colocam neste domínio e procurarão introduzir aperfeiçoamentos à medida que tal vai sendo viável. A reflexão aqui efetuada pretende apenas dar um pequeno contributo nesse sentido.

A disponibilização de estatísticas cada vez mais “afinadas” e ajustadas às necessidades são uma condição essencial para a realização de debates e reflexões cada vez mais “produtivos” tendo em vista uma adequada (re)definição das políticas públicas.

## BIBLIOGRAFIA

Aebi, M., Akdeniz, G., Barclay, G., Campistol, C., Caneppele, S., Gruszczyńska, B., Harrendorf, S., Heiskanen, M., Hysi, V., Jehle, J-M, Jokinen, A., Kensey, A., Killias, M., Lewis, C., Savona, E., Smit, P. & Þórisdóttir, R. (2014). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014*. 5.<sup>a</sup> edição. Helsínquia: Instituto Europeu para a Prevenção e Controlo Criminal [HEUNI]. Acedido (em 18/10/2014) em: <http://www.heuni.fi/en/index/tiedotteet/2014/09/europeansourcebookofcrimeandcriminaljusticestatistics2014published.html>.

- Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia [FRA] (2014). *Violence against women: an EU-wide survey*. Main results. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Agra, C. (2011). *Elementos para uma Epistemologia da Criminologia*. Estudos em comemoração dos cinco anos (1995-2000) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto - 2001 - p. 63-95. Acedido (em 20/6/2014) em: <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/23933/2/12737.pdf>.
- Almeida, M.R. & Alão, A.P. (1996). *Os inquéritos de vitimação e o gabinete de estudos e planeamento do Ministério da Justiça*. III Congresso Português de Sociologia. Associação Portuguesa de Sociologia. Acedido (em 25/1/2014) em: [http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR49253f37e581c\\_1.pdf](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR49253f37e581c_1.pdf).
- Babyak, C. Alavi, A., Collins, K., Halladay, A. & Tapper, D. (2009). *The methodology of the police reported crime severity index*. Junho. Société statistique du Canada SSC Annual Meeting. Proceedings of the Survey Methods Section. Acedido (em 11/10/2014) em: [http://www.ssc.ca/survey/documents/SSC2009\\_CBabyak.pdf](http://www.ssc.ca/survey/documents/SSC2009_CBabyak.pdf).
- Boyce, J. Cotter, A. & Perreault, S. (2014). *Police-reported crime statistics in Canada, 2013*. Juristat. Julho. Canadian Centre for Justice Statistics. Component of Statistics Canada catalogue no. 85-002-X. Statistics Canada. Acedido em (11/10/2014): <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2014001/article/14040-eng.pdf>.
- Comissão Europeia (2016a). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 85* Spring 2016. Table of results. Acedido em file:///D:/Users/cquaresma/Downloads/eb85\_anx\_en.pdf.
- Comissão Europeia (2016b). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 86* Autumn 2016. Table of results. Acedido em: file:///D:/Users/cquaresma/Downloads/eb86\_anx\_en.pdf.
- Comissão Europeia (2015a). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 83* Spring 2015. Table of results. Acedido em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb83/eb83\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_anx_en.pdf).
- Comissão Europeia (2015b). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 84* Autumn 2015. Table of results. Acedido em: file:///D:/Users/cquaresma/Downloads/eb84\_anx\_en.pdf.
- Comissão Europeia (2014a). *Action Plan on Crime Statistics 2011-2015: Mid-Term Review*. Commission staff working document. SWD(2014) 144 final.

- Comissão Europeia (2014b). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 81*. Spring 2014. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb81/eb81\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_anx_en.pdf).
- Comissão Europeia (2014c). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 82*. Autumn 2014. Table of results. Acedido em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb82/eb82\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_anx_en.pdf).
- Comissão Europeia (2013a). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 79*. Spring 2013. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf).
- Comissão Europeia (2013b). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 80*. Autumn 2013. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb80/eb80\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_anx_en.pdf).
- Comissão Europeia (2012a). *Measuring Crime in the EU: Statistics Action Plan 2011-2015*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2011) 713 final.
- Comissão Europeia (2012b). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 77*. Spring 2012. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_anx_en.pdf).
- Comissão Europeia (2012c). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 78*. Autumn 2012. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb78/eb78\\_anx\\_bd\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_anx_bd_fr.pdf).
- Comissão Europeia (2011a). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 75*. Spring 2011. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb75/eb75\\_anx\\_full\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_anx_full_fr.pdf).
- Comissão Europeia (2011b). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 76*. Autumn 2011. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb76/eb76\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_anx_en.pdf).
- Comissão Europeia (2010a). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 73*. Spring 2010. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb73/eb73\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_anx_en.pdf).
- Comissão Europeia (2010b). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 74*. Autumn 2010. Table of results. Acedido



- em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb74/eb74\\_anx\\_full\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_anx_full_fr.pdf).
- Comissão Europeia (2009a). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 71*. Spring 2009. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb71/eb713\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb713_annexes.pdf).
- Comissão Europeia (2009b). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 72*. Autumn 2009. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb72/eb72\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_anx_en.pdf).
- Comissão Europeia (2008a). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 69*. Spring 2008. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf).
- Comissão Europeia (2008b). *Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 70*. Autumn 2008. Table of results. Acedido em (19/10/2014) em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_full\\_annex.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_full_annex.pdf).
- Delort, J. (2010). Comunicação de encerramento do Seminário. In *10 Years of the Crime Victimization Survey in Catalonia. European experiences. Assessment and Future Challenges*. Barcelona: Governo da Catalunha.
- Dijk, J. V. (2013). *The International Crime Victims Survey 1988-2010; latest results and prospects*. Newsletter do International Crime Victims Survey. Acedido (em 25/1/2014) em: <http://www3.unil.ch/wpmu/icvs/2013/04/445/>.
- Dijk, J., Kesteren, J. & Smit, P. (2007). *Criminal Victimization in International Perspective: Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*. Disponível em: [http://www.unicri.it/services/library\\_documentation/publications/icvs/publications/ICVS2004\\_05report.pdf](http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/publications/ICVS2004_05report.pdf).
- Dijk, J., Manchin, R., Kesteren, J., Nevala, S. & Hideg, G. (2005). *The Burden of Crime in the EU Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005*. Acedido (em 25/1/2014) em: <http://www.europeansafetyobservatory.eu/downloads/EUICS%2020The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf>.
- Direção-geral de Política de Justiça [DGPJ] (2014). *Crimes registados pelas autoridades policiais em 2016*. Destaque estatístico 47. Março (31/3/2017). Acedido em: [http://www.dgpj.mj.pt/sections/siej\\_pt/destaques4485/](http://www.dgpj.mj.pt/sections/siej_pt/destaques4485/)

- sections/siej\_pt/destaques4485/crimes-registados-pelas/downloadFile/file/Crimes%2520registados\_20170307.pdf?nocache=1490889044.99.
- DGPJ (2012). *Manual de preenchimento do modelo 262*. Acedido (em 10/10/2014) em: [http://www.dgpj.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/metainformacao/inqueritos-estatisticos/estatisticas-das/notacao-de-crimes/regras-de-preenchimento/downloadFile/attachedFile\\_f0/ManualPreenchimento262\\_05FEV2010.pdf?nocache=1265636208.06](http://www.dgpj.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/metainformacao/inqueritos-estatisticos/estatisticas-das/notacao-de-crimes/regras-de-preenchimento/downloadFile/attachedFile_f0/ManualPreenchimento262_05FEV2010.pdf?nocache=1265636208.06).
- DGPJ (2011). *Mapa de notação de crimes 262*. Acedido (em 15/10/2014) em: [http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow\\_635500000877968750](http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_635500000877968750).
- DGPJ (s/ data). Documento metodológico do mapa de crimes (modelo 262). Código 490. V 1.0. Disponível em: [smi.ine.pt/UploadFile/Download/444](http://smi.ine.pt/UploadFile/Download/444).
- Durão, S. (2011). Polícia, segurança e crime em Portugal: ambiguidades e paixões recentes. *Etnográfica*, 15 (1), 129-152.
- Fernandes, L. F. (2012). A insegurança e as políticas públicas de segurança. In *Estudos de Direito e Segurança* (coord. Gouveia, J. B.). Vol. II. Coimbra: Almedina.
- Flate, A. (2006). *10 Trends and Methodological Aspects in the International Collection of Crime and Criminal Justice Statistics*. Acedido (em 12/10/2014) em: [http://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/6KkruRTnD/Pages\\_215-234.pdf](http://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/6KkruRTnD/Pages_215-234.pdf).
- Gabinete Coordenador de Segurança [GCS] (2008). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2007*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Gabinete Coordenador de Segurança [GCS] (2007). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2006*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Gabinete Coordenador de Segurança [GCS] (2002). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2001*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [GSGSSI] (2017). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2016*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [GSGSSI] (2016). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2015*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.



- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [GSGSSI] (2015). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2014*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [GSGSSI] (2014). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2013*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [GSGSSI] (2013). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2012*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [GSGSSI] (2012). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2011*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [GSGSSI] (2011). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2010*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [GSGSSI] (2010). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2009*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [GSGSSI] (2009). *Relatório Anual de Segurança Interna de 2008*. Lisboa: Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.
- Haggerty, K. (1998). *Making crime count: a study of the institutional production of criminal justice statistics*. Tese de doutoramento em Filosofia. University of British Columbia.
- Lourenço, N. (2013). *Sociedade Global, Segurança e Criminalidade*. Documentos para o Ensino. Acedido (em 10/10/2014) em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/aens\\_MA\\_20207.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/aens_MA_20207.pdf).
- Lourenço, N. (2012). Legitimidade e confiança nas polícias. *Revista do Ministério Público*, 129. 133-148. Acedido (em 15/10/2014) em: [http://rmp.smp.pt/wp-content/uploads/2012/05/7\\_RMP\\_N129\\_Nelson-Lourenco.pdf](http://rmp.smp.pt/wp-content/uploads/2012/05/7_RMP_N129_Nelson-Lourenco.pdf).
- Lourenço, N. (2011). *Cidades e sentimento de insegurança: violência urbana ou insegurança urbana?* Acedido (em 25/1/2014) em: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/3841.pdf>.
- Lourenço, N. (2010). *Cidades e sentimento de insegurança: violência urbana ou insegurança urbana?* In *Um toque de qualidade: eficiência e qualidade*

- na gestão da defesa social* (org. Júnior, E. A., Silva, J. F. & Maron, J.). Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Defesa Social. Acedido (em 7/6/2014) em: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/3841.pdf>.
- Office for National Statistics [ONS] (2017). Focus on violent crime and sexual offences, England and Wales: year ending Mar 2016. Acedido em <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/compendium/focusonviolentcrimeandsexualoffences/yearendingmarch2016>.
- Office for National Statistics (2014). *User Guide to Crime Statistics for England and Wales*. Julho. Acedido (em 11/10/2014) em: <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/method-quality/specific/crime-statistics-methodology/user-guides/index.html>.
- ONS (2013). *Focus on: Violent Crime and Sexual Offences, 2011/12*. Fevereiro. Statistical Bulletin. Acedido (em 12/10/2014) em: [http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778\\_298904.pdf](http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_298904.pdf).
- Perreault, S. (2015). Criminal victimization in Canada, 2014. Juristat. Novembro. Canadian Centre for Justice Statistics. Component of Statistics Canada catalogue no. 85-002-X. Statistics Canada. Acedido em <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2015001/article/14241-eng.pdf>.
- Perreault, S. & Brennan, S. (2014). *Criminal victimization in Canada, 2009*. Juristat. Setembro. Canadian Centre for Justice Statistics. Component of Statistics Canada catalogue no. 85-002-X. Statistics Canada. Acedido em (11/10/2014): <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2010002/article/11340-eng.htm?fpv=2693>.
- Perreault, S. (2013). *Police-reported crime statistics in Canada, 2012*. Juristat. Julho. Canadian Centre for Justice Statistics. Component of Statistics Canada catalogue no. 85-002-X. Statistics Canada. Canadian Centre for Justice Statistics. Acedido em (11/10/2014): <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2013001/article/11854-eng.pdf>.
- Procuradoria-Geral da República [PGR] (2011). *Relatório referente à Lei de Política Criminal para o biênio 2009-2011 (Lei 38/2009, de 20 de julho)*. Acedido (em 25/1/2014) em: <https://goo.gl/ZBUrBh>.
- Quaresma, C. (2012). *Violência doméstica: da participação da ocorrência à investigação criminal*. Coleção de Direitos Humanos e Cidadania, 4. Lisboa: Direção-geral de Administração Interna.
- Thorpe, K. (2010). Combining Indicators: Crime Surveys and Police Records. The British experience. In *10 Years of the Crime Victimization Survey in*

- Catalonia. European experiences. Assessment and Future Challenges.* Barcelona: Governo da Catalunha.
- United Kingdom Statistics Authority [UKSA] (2014). *Assessment of compliance with the Code of Practice for Official Statistics. Statistics on Crime in England and Wales (produced by the Office for National Statistics).* Assessment Report 268. Janeiro 2014. Londres: UK Statistics Authority. Acedido em (11/10/2014): <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/crime-stats/crime-statistics/period-ending-december-2013/sty-de-designation.html>.
- United Nations (2003). *Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics.* Studies in Methods, Série F, 89. Department of Economic and Social Affairs Statistics Division. New York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2010). *Development of Monitoring Instruments for Judicial and Law Enforcement institutions in the Western Balkans. Developing Standards in Justice and Home Affairs Statistics.* International and EU Acquis. United Nations Office on Drugs and Crime: Vienna.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2015). *International Classification of Crime for Statistical Purposes.* V 1.0 Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS\\_English\\_2016\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_English_2016_web.pdf).
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] e United Nations Economic Commission for Europe [UNECE] (2010). *Manual on Victimization Surveys.*
- United States Department of Justice (2014). *The Nation's Two Crime Measures.* Setembro. Office of Justice Programs Bureau of Justice Statistics. Setembro. Acedido (em 11/10/2014) em: [http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/ntcm\\_2014.pdf](http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/ntcm_2014.pdf).

## Legislação

- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, com as alterações finais introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, com as alterações finais introduzidas pela Lei n.º 57/2015, de 23 de junho.
- Lei n.º 22/2008, de 13 de maio.

- Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, com as alterações finais introduzidas pela Lei n.º 8/2017, de 03 de março.
- DL n.º 78/87, de 17 de fevereiro, com as alterações finais introduzidas pela Lei n.º 24/2017, de 24 de maio.
- Decreto-Lei 163/2012, de 31 de julho.

### **Outros documentos /instrumentos consultados**

Protocolo de delegação de competências do INE, I.P na DGPJ. 2010.

Sistema de Estatísticas da Justiça (SIEJ) – DGPJ: [http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow\\_636320297419062500](http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_636320297419062500).

Eurostat:

- [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim\\_off\\_cat&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_off_cat&lang=en) (crimes registados, dados consultados em 2017).
- <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (população, dados consultados em 2017).
- [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim\\_gen&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_gen&lang=en) (crimes registados, dados consultados em 2014).
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/download.do;jsessionid=9ea7d07e30df89e403b2dc5c4220a0d9ecfaad1549b6.e34OaN8Pc3mMc40Lc3aMaNyTbxyMe0?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001> (população, dados consultados em 2014).

---

### **CORRESPONDÊNCIA**

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

CEDIS – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa,  
Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal

Email: [carina.quaresma@gmail.com](mailto:carina.quaresma@gmail.com)

---

ANEXO  
Modelo 262 - mapa de notação de crimes

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA Direcção-Geral da Política de Justiça Instrumento de notação do Sistema Estatístico Nacional (Lei nº 22/2008, de 13 de Maio) de resposta obrigatória registado no INE sob o nº 9823		ESTATÍSTICAS DA JUSTIÇA - JUSTIÇA PENAL MAPA PARA NOTAÇÃO DE CRIMES														
Orgão de polícia criminal Esquadra/ Posto/ Serviço		Mês DE _____ de _____														
Crimes	Notícias/suspeitos/lesados/valor	Notícias de crimes	Agente/suspeito							Lesado/ofendido					Valor (em euros)	
			Das quais contra desonhechos	Pessoas colectivas	Pessoas singulares					Pessoas colectivas	Pessoas singulares					
					Sexo		Idade				Sexo		Idade			
M	F	Menos de 16 anos	16 a 24 anos	25 e mais anos	Defeitos	M	F	Menos de 16 anos	16 a 24 anos	25 e mais anos						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
<b>CRIMES PREVISTOS NO CÓDIGO PENAL</b>																
<b>CRIMES CONTRA AS PESSOAS</b>																
<b>Crimes contra a vida</b>																
Homicídio voluntário consumado.....																
Homicídio por negligência em acidente de viação.....																
Homicídio por negligência em outras circunstâncias.....																
Aborto.....																
Outros crimes contra a vida.....																
<b>Crimes contra a integridade física</b>																
Ofensa à Integridade física voluntária grave.....																
Ofensa à Integridade física voluntária simples.....																
Ofensa à Integrid. física por negligência em acidente de viação.....																
Ofensa à Integrid. física por negligência em outras circunstâncias.....																
Violência doméstica contra cônjuge ou análogos.....																
Violência doméstica contra menores.....																
Outros crimes de violência doméstica.....																
Maus tratos ou sobrecarga de menores.....																
Outros crimes de maus tratos.....																
Violação de regras de segurança.....																
Outros crimes contra a integridade física.....																
<b>Crimes contra a liberdade pessoal</b>																
Rapto, sequestro e tomada de reféns.....																
Ameaça e coacção.....																
Tráfico de pessoas.....																
Outros crimes contra a liberdade pessoal.....																
<b>Crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual</b>																
Violação.....																
Abuso sexual de crianças, adolescentes e menores dependentes.....																
Lenocínio e pornografia de menores.....																
Outros crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual.....																
<b>Crimes contra a honra</b>																
Difamação, calúnia e injúria.....																
Crimes contra a honra cometidos através de meio de comunicação social.....																
Outros crimes contra a honra.....																
<b>Crimes contra a reserva da vida privada</b>																
Violação de domicílio e introdução em lugar vedado ao público.....																
Devassa da vida privada e violação de segredo.....																
Devassa por meio de informática.....																
Outros crimes contra a reserva da vida privada.....																
Omissão de auxílio.....																
Outros crimes contra as pessoas.....																
<b>CRIMES CONTRA O PATRIMÓNIO</b>																
<b>Crimes contra a propriedade</b>																
Furto, tráfico de obras de arte e outros bens culturais.....																
Furto de veículo motorizado.....																
Furto de máquinas industriais ou agrícolas.....																
Furto de motor de embarcação.....																
Furto de combustível em depósitos/máquinas agrícolas ou industriais.....																
Furto de metais não preciosos.....																
Furto de animais de explorações agro-pecuárias.....																
Furto de produtos agrícolas.....																
Furto em veículo motorizado.....																
Furto em residência com arromb., escalam. ou chaves falsas.....																
Furto em residência sem arromb., escalam. ou chaves falsas.....																
Furto em área anexa a residência.....																
Furto em supermercado.....																
Furto em edifício comercial ou industrial com arrombamento, escalam. ou chaves falsas.....																
Furto em edifício comercial ou industrial sem arrombamento, escalam. ou chaves falsas.....																
Furto em estabelecimento de ensino com arrombamento, escalam. ou chaves falsas.....																
Furto em outros edifícios com arrombamento, escalam. ou chaves falsas.....																
Furto por carteirista.....																
Furto de oportunidade/de objectos não guardados.....																
Outros furtos.....																

ANEXO  
Modelo 262 – mapa de notação de crimes (continuação)

Crimes	Notícias de crimes		Agentes/suspeito							Lesado/ofendido					Valor (em euros)		
	1	2	3	4	Pessoas singulares					11	Pessoas singulares						
					Sexo		Idade				Detidos	Sexo		Idade			
					M	F	Menos de 16 anos	16 a 24 anos	25 e mais anos			M	F	Menos de 16 anos		16 a 24 anos	25 e mais anos
5	6	7	8	9	10	12	13	14	15	16	17						
Roubo por esticção .....																	
Roubo na via pública (excepto por esticção).....																	
Roubo a residência .....																	
Roubo de viatura .....																	
Roubo a banco ou outro estabelecimento de crédito.....																	
Roubo a tesouraria ou estação de correio.....																	
Roubo a farmácias .....																	
Roubo a ourivesarias .....																	
Roubo a posto de abastecimento de combustível.....																	
Roubo a outros edifícios comerciais ou industriais.....																	
Roubo em estabelecimento de ensino .....																	
Roubo em transportes públicos .....																	
Roubo a transportes de valores .....																	
Outros roubos.....																	
Dano contra o património cultural.....																	
Outro dano.....																	
Abuso de confiança.....																	
Outros crimes contra a propriedade.....																	
<b>Crimes contra o património em geral</b>																	
Burla com fraude bancária.....																	
Burla relativa a seguros.....																	
Burla para obtenção de alimentos, bebidas ou serviços.....																	
Burla informática e nas comunicações.....																	
Burla relativa a trabalho ou emprego.....																	
Outras burlas.....																	
Extorsão.....																	
Abuso de cartão de garantia ou de crédito.....																	
Outros crimes contra o património em geral.....																	
<b>Crimes contra direitos patrimoniais</b>																	
Insolvência dolosa e negligente.....																	
Recepção e auxílio material.....																	
Outros crimes contra direitos patrimoniais.....																	
Outros crimes contra o património.....																	
<b>CRIMES CONTRA A IDENTIDADE CULTURAL E INTEGRIDADE PESSOAL</b>																	
Discriminação racial ou religiosa.....																	
Tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos.....																	
Outros crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal.....																	
<b>CRIMES CONTRA A VIDA EM SOCIEDADE</b>																	
<b>Crimes contra a família</b>																	
Violação da obrigação de alimentos.....																	
Subtração de menores.....																	
Outros crimes contra a família.....																	
<b>Crimes de falsificação</b>																	
Contratação/falsificação de moeda e passagem de moeda falsa.....																	
Contratação/falsificação de título de crédito ou valores selados.....																	
Falsificação de documentos, cunhos, marcas, chancelas, pesos e medidas.....																	
Outros crimes de falsificação.....																	
<b>Crimes de perigo comum</b>																	
Incêndio/fogo posto em edifício, construção ou meio de transporte.....																	
Incêndio/fogo posto em floresta, mata, arvoredor ou seara.....																	
Dano contra a natureza.....																	
Poliuição.....																	
Corrupção de substâncias alimentares ou medicinais.....																	
Perigo relativo a animais.....																	
Detenção ou tráfico de armas proibidas.....																	
Outros crimes de perigo comum.....																	
<b>Crimes contra a segurança das comunicações</b>																	
Pirataria aérea/outros crimes contra a segurança da aviação civil.....																	
Condução de veículo com taxa de álcool igual/superior a 1,2g/l.....																	
Condução perigosa de veículo rodoviário.....																	
Outros crimes contra a segurança das comunicações.....																	
<b>Crimes de anti-sociabilidade perigosa</b>																	
Embraguez e intoxicação.....																	
Utilização de menor na mendicidade.....																	
<b>Crimes contra a paz pública</b>																	
Motim, instigação e apologia pública do crime.....																	
Associação criminosa.....																	
Outros crimes contra a paz pública.....																	
Outros crimes contra a vida em sociedade.....																	
<b>CRIMES CONTRA O ESTADO</b>																	
<b>Crimes contra a realização do Estado de Direito</b>																	
Trafico de influências.....																	
Outros crimes contra a realização do Estado de Direito.....																	
Crimes eleitorais.....																	



ANEXO  
Modelo 262 – mapa de notação de crimes (continuação)

Crimes	Notícias/suspeito/lesados/valor		Notícias de crimes		Agente/suspeito						Lesado/ofendido					Valor (em euros)		
	1	2	3	Das qual contra descon- hecidos	Pes- soas co- lec- tivas	Pessoas singulares						Pes- soas co- lec- tivas	Pessoas singulares					
						Sexo		Idade			Deti- dos		Sexo		Idade			
						M	F	Menos de 16 anos	16 a 24 anos	25 e mais anos			M	F	Menos de 16 anos		16 a 24 anos	25 e mais anos
4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17					
<b>Crimes contra a autoridade pública</b>																		
Resistência e coação sobre funcionário.....																		
Desobediência.....																		
Tirada, evasão e motim de presos.....																		
Violação de providências públicas.....																		
Usurpação de funções.....																		
Outros crimes contra a autoridade pública.....																		
<b>Crimes contra a realização da justiça</b>																		
Falsidade de depoimento, declaração, testemunho, perícia, interpretação ou tradução.....																		
Branqueamento de vantagens de proveniência ilícita.....																		
Detenção/prisão ilegal.....																		
Violação de segredo de justiça.....																		
Outros crimes contra a realização da justiça.....																		
<b>Crimes cometidos no exercício de funções públicas</b>																		
Corrupção.....																		
Peculato.....																		
Abuso de autoridade.....																		
Outros crimes cometidos no exercício de funções públicas.....																		
Outros crimes contra o Estado.....																		
<b>CRIMES PREVISTOS EM LEGISLAÇÃO AVULSA</b>																		
Infidelidade no serviço militar.....																		
Deserção.....																		
Insubordinação.....																		
Abuso de autoridade.....																		
Outros crimes estritamente militares.....																		
Tráfico de estupefacientes (inclui precursores).....																		
Cultivo para consumo de estupefacientes.....																		
Outros crimes respeitantes a estupefacientes.....																		
Crimes de violação do direito Internacional humanitário.....																		
Organizações terroristas e terrorismo nacional.....																		
Outras organizações terroristas e terrorismo internacional.....																		
Auxílio a Imigração ilegal.....																		
Associação de auxílio à Imigração ilegal.....																		
Angariação de mão-de-obra ilegal.....																		
Casamentos de conveniência.....																		
Violação da medida de interdição de entrada.....																		
Outros crimes relacionados com a Imigração ilegal.....																		
Abuso de informação.....																		
Manipulação do mercado.....																		
Outros crimes cometidos no exercício de actividades comerciais ou financeiras.....																		
Crimes relativos à imprensa (excepto contra a honra).....																		
Crimes contra os direitos de autor.....																		
Crimes contra a propriedade Industrial.....																		
Emissão de cheque sem provisão.....																		
Burra tributária.....																		
Frustração de créditos.....																		
Violação de segredo.....																		
Outros crimes tributários comuns.....																		
Contrabando.....																		
Fraude fiscal aduaneira.....																		
Quebra de marcas e selos.....																		
Recepção e auxílio material.....																		
Outros crimes aduaneiros ou n.e.....																		
Fraude fiscal.....																		
Abuso de confiança fiscal.....																		
Fraude contra a segurança social.....																		
Abuso de confiança contra a segurança social.....																		
Abate clandestino e aquisição de animais assim abatidos para consumo público.....																		
Outros crimes contra a saúde/crime contra a saúde n.e.....																		
Crimes contra a genuinidade, qualidade ou composição de géneros alimentícios.....																		



ANEXO

Modelo 262 – mapa de notação de crimes (continuação)

Crimes	Notícias de crimes			Agentes/suspeito						Lesado/ofendido					Valor (em euros)		
	1	2	3	Das quais contra desconhecidos	Pessoas coletivas	Pessoas singulares					Pessoas coletivas	Pessoas singulares					
						Sexo		Idade				Detidos	Sexo			Idade	
						M	F	Menos de 15 anos	16 a 24 anos	25 e mais anos			M	F		Menos de 16 anos	16 a 24 anos
Fraude/obtenção de subsídios, subvenções, créditos e desvio na sua utilização.																	
Especulação.																	
Outros crimes contra a economia/crimes contra a economia n.e.																	
Exploração ilícita de jogo.																	
Prática ilícita de jogo/presença em local de jogo ilícito.																	
Coação à prática de jogo.																	
Jogo fraudulento.																	
Usura para jogo.																	
Material de jogo sem autorização.																	
Crimes de jogo n.e.																	
Crimes relativos à caça e pesca.																	
Reprodução ilegítima de programa protegido.																	
Acesso indevido ou ilegítimo/interceção ilegítima.																	
Viciação ou destruição de dados/dano relativo a dados/programas.																	
Falsidade informática.																	
Sabotagem informática.																	
Outros crimes informáticos/crimes informáticos n.e.																	
Dano qualificado no âmbito de espectáculo desportivo.																	
Participação em rixa e ofensas à integridade física em grupo aquando de espectáculos desportivos.																	
Arremesso de objectos e invasão da área do espectáculo desportivo.																	
Outros crimes relativos ao desporto.																	
Crimes relativos ao serviço militar.																	
Deserção e insubordinação.																	
Embarque clandestino.																	
Introdução de bebidas alcoólicas e substâncias perigosas.																	
Embarque/desembarque ilícitos de outra mercadoria.																	
Atentado contra a segurança da navegação.																	
Abandono do navio.																	
Recusa de socorros a naufragos.																	
Condução sem habilitação legal.																	
Outros crimes																	

NOTA: A INDICAÇÃO DE OCORRÊNCIAS NOS CRIMES DE HOMICÍDIO VOLUNTÁRIO CONSUMADO, OFENSA À INTEGRIDADE FÍSICA VOLUNTÁRIA GRAVE E NOS CRIMES DE ROUBO DETERMINA O PREENCHIMENTO DO MAPA SEGUINTE - ARMAS E OUTROS MEIOS UTILIZADOS

MAPA PARA NOTAÇÃO DE ARMAS OU OUTROS MEIOS UTILIZADOS

Crimes	Homicídio voluntário consumado	Ofensa à integridade física voluntária grave	Roubo por esticção	Roubo na via pública (exceção por esticção)	Roubo a residência	Roubo a viatura	Roubo a banco ou outro estabelecimento de crédito	Roubo a tesouraria ou estação de correio	Roubo a farmácias	Roubo a ourivesarias	Roubo a posto de abastecimento de combustível	Roubo a outros edifícios comerciais ou industriais	Roubo em estabelecimento de ensino	Roubo em transportes públicos	Roubo a transportes de valores	Outros roubos	
																	1
Arma de fogo.																	
Arma branca.																	
Instrumento de trabalho.																	
Outros instrumentos.																	
Veneno ou outro produto químico.																	
Força física.																	
Ameaça/coação psicológica.																	
Outra arma ou instrumento																	
Ignorada.																	
TOTAL (a).																	

(a) DEVE CORRESPONDER AO NÚMERO INDICADO PARA O MESMO CRIME NO MAPA PARA NOTAÇÃO DE CRIMES.

O Comandante

\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

# O papel da Guarda Nacional Republicana no crime de violência doméstica<sup>1</sup>

## *The role of the “Guarda Nacional Republicana” in the crime of domestic violence*

DAVID PINHEIRO MARTINS<sup>2</sup>

**Resumo:** A Violência Doméstica é um comportamento violento continuado exercido sobre qualquer pessoa. Este comportamento resulta a determinado prazo em danos, fazendo com que a vítima se sinta impotente, sem valor e a viver num clima de medo.

Alinhado com a estratégia internacional sobre esse fenómeno, Portugal tem procurado desenvolver, uma série de medidas, integrando todas as instituições que tem por missão o Bem-estar e a Segurança das populações.

Cabe a todos e particularmente às Forças de Segurança procurar uma estratégia delineada no desenvolvimento dos seus recursos humanos, com vista à preparação da ação em sintonia com os novos modelos de serviço público, na defesa e garantia dos direitos do cidadão à Segurança.

O domínio do conhecimento atempado e sensibilidade para esta problemática dos profissionais são pilares fundamentais para o combate eficaz à Violência Doméstica, salientando-se o papel fulcral da Guarda Nacional Republicana, no desempenho desta missão.

**Palavras Chave:** *Violência Doméstica, Força de Segurança, Guarda Nacional Republicana, Cooperação, Estratégia.*

---

<sup>1</sup> Entregue: 3.2.2017; aprovado: 26.4.2017.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

**Abstract:** Domestic violence is continued violent behavior exercised against someone. If practiced over a determined period of time it results in damage, making the victim feel helpless, worthless and to live in a climate of fear.

In line with the international strategy on this phenomenon, Portugal has sought to develop a series of measures, integrating all institutions whose mission is the welfare and the security of populations.

It is up to everyone and especially to law enforcement seek a strategy outlined in the development of its human resources, in order to prepare the action in line with the new models of public service, defense and guarantee of security for citizens' rights.

The knowledge and sensitivity on this matter regarding professionals are fundamental pillars for an effective performance against domestic violence, emphasizing the central role of the National Republican Guard.

**Key words:** *Domestic Violence, Security Force, National Guard, Cooperation, Strategy.*

## Introdução

O presente trabalho insere-se no âmbito do curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa visando, em contexto académico, teorizar sobre o papel da Guarda Nacional Republicana no crime de Violência Doméstica, especificando qual a estratégia da instituição sobre o referido ilícito.

Ao longo dos anos, a questão da “violência doméstica (VD)”, a sua definição e estratégia de atuação sofreram evoluções, que acompanharam a evolução da sociedade.

As teorias concetualizam a VD, como exercida de múltiplas formas e apesar de hoje em dia ser quase consensual a condenação da “violência doméstica”, alguns preconceitos e mitos dificultam a sua sinalização e investigação criminal, levando a uma inibição da vítima em denunciar a situação, sendo de toda a importância desmitificar esses mitos.

Outras vezes, a própria vítima desconhece que o comportamento que está a ser alvo, tem uma dimensão criminal, não se identificando como vítima e assim não procurar ajuda/apoio a que tem direito. Nesse momento assume grande importância, as fontes de informação ao

alcance da vítima (meios de comunicação social, familiares, amigos, locais frequentados, etc.) para ultrapassar a resistência do “silêncio” e conseqüentemente denunciar a situação, salientando a preocupação prioritária de qualquer profissional que trabalhe com vítimas de “violência doméstica” em garantir a segurança e integridade física da mesma (vítima).

Este trabalho visa responder à pergunta “como se articula a Guarda Nacional Republicana no combate a violência doméstica, face à atual estratégia de atuação nacional?”, tendo assim, por objetivos, caracterizar o fenómeno da VD, ao nível do quadro penal e esclarecer qual a estratégia da Guarda Nacional Republicana para combater o fenómeno.

Para tal aspiração, o trabalho foi organizado de forma a, numa primeira parte, efetuar o enquadramento contextual do tema, onde se abordará uma evolução legislativa do crime de violência doméstica, procurando clarificar o crime, referindo-se algumas das suas principais características e conceitos que gravitam em seu redor.

Numa segunda fase descrever-se-á qual a estratégia da GNR para combater a VD, alinhada com a estratégia Governamental, para além de se fornecer um breve registo das principais ferramentas legislativas que se construíram ao longo deste processo.

Numa terceira e última fase tentar-se-á clarificar a estrutura da GNR no combate à VD, demonstrando a criação de capacidades institucionais para fazer face à problemática.

Por fim, serão selecionadas as principais conclusões, que procurarão realçar os principais aspetos abordados ao longo do presente trabalho.

## 1. O Crime de Violência Doméstica

### *a. Enquadramento*

A VD é atualmente um dos mais sérios problemas que atormentam as sociedades ocidentais presenteando diariamente com situações extremas. Obter-se uma estratégia eficaz de prevenção e combate a esse flagelo têm sido uma preocupação de diversas entidades com responsabilidade sobre esta temática (Rocha, 2011, p. 53).

A definição de VD, complexa e distinta de cultura, adquiriu relevo na década de 60, como uma violação dos Direitos Humanos, no entanto, este fenómeno não é novo, uma vez que, tradicionalmente, a sociedade apresentava como parte integrante dinâmicas violentas familiares (Dias, 2004 cit. por Andrade, 2012, p. 6).

Em Portugal o registo do crime de VD tem vindo sempre a aumentar, fruto também, da sensibilização sobre esta problemática, justificado com o aumento das campanhas de sensibilização, mas também, mais consciencialização das vítimas dos seus direitos (Rocha, 2011, p. 54).

Entretanto, foi a partir da década de 80, que Portugal reconheceu a VD como um problema, tendo elaborado vários planos nacionais (1999, 2003, 2007, 2010 e 2014), onde diversas instituições que lidam com esta problemática revelam o aumento exponencial dos casos, o que demonstra maior visibilidade para este fenómeno (Andrade, 2012, p. 7).

Esta temática é preocupação da GNR, enquanto Força de Segurança (FS), de modo a delinear estratégias de prevenção e combate ao mesmo, procurando desenvolver capacidades para uma resposta a este desidrato.

Atualmente e à luz do Código Penal (CP), com a entrada em vigor da Lei n.º 59/ 2007, de 4 de setembro, a VD passou a constituir um crime público, com o seguinte quadro legal no artigo 152.º.

“1 – Quem, de modo reiterado ou não, infligir maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais:

- a) Ao cônjuge ou ex-cônjuge;
- b) A pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação;
- c) A progenitor de descendente comum em 1.º grau; ou
- d) A pessoa particularmente indefesa, nomeadamente em razão da idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica, que com ele coabite é punido com pena de prisão de um a cinco anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

2 – No caso previsto no número anterior, se o agente praticar o facto contra menor, na presença de menor, no domicílio comum ou no domicílio da vítima é punido com pena de prisão de dois a cinco anos.

3 – Se dos factos previstos no n.º 1 resultar:

- a) Ofensa à integridade física grave, o agente é punido com pena de prisão de dois a oito anos;
- b) A morte, o agente é punido com pena de prisão de três a dez anos.

4 – Nos casos previstos nos números anteriores, podem ser aplicadas ao arguido as penas acessórias de proibição de contacto com a vítima e de proibição de uso e porte de armas, pelo período de seis meses a cinco anos, e de obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência doméstica.

5 – A pena acessória de proibição de contacto com a vítima deve incluir o afastamento da residência ou do local de trabalho desta e o seu cumprimento deve ser fiscalizado por meios técnicos de controlo à distância.

6 – Quem for condenado por crime previsto neste artigo pode, atenta a concreta gravidade do facto e a sua conexão com a função exercida pelo agente, ser inibido do exercício do poder paternal, da tutela ou da curatela por um período de um a dez anos”.

### *b. Evolução Legislativa*

Atualmente o tipo legal que a VD constitui protege um bem jurídico de largo espectro e compreensivo que inclui não só a pessoa individual como também a dignidade humana, sendo aqui essencial perceber a sua origem, evolução legislativa para desenvolver uma correta estratégia de prevenção e investigação criminal. De acordo com a investigação de Nunes e Mota (2010, pp. 133 – 139), podemos salientar cinco alterações legislativas, até ao aparecimento do atual quadro legal de violência doméstica:

- A autonomização do crime de maus tratos (artigo 153.º do CP de 1982);

- O crime de maus tratos previsto no artigo 152.º do CP de 1995 (a redação introduzida pelo Decreto Lei n.º 48/95, de 15/03);
- A redação introduzida pela Lei n.º 65/98, de 02 de setembro;
- A redação introduzida pelo artigo 152.º da Lei n.º 7/2000, de 27 de maio;
- A autonomização do crime de violência doméstica com a Lei n.º 59/2007.

(1) *A autonomização do crime de maus tratos (artigo 153.º do CP de 1982)*

Segundo Nunes e Mota (2010, pp. 133-134), o “crime de violência doméstica teve a sua génese no artigo 153.º do Código Penal de 1982, que tinha como epígrafe maus tratos ou sobrecarga de menores e de subordinados ou cônjuges. O artigo 153.º delimitava uma série de situações, comitivas ou omissivas, caracterizadas pelas relações existentes entre autor e vítima violentos (maus tratos físicos, tratamento cruel), que se inscreviam numa relação de subordinação e/ou guarda, em que o responsável familiar ou laboral podia abusar de pessoa particularmente vulnerável (menor de 16 anos, mulher grávida, pessoa fraca de saúde ou menor)”. Por sua vez, e segundo os mesmos autores, “no n.º 3 punia o cônjuge que maltratasse o outro por lhe infligir maus tratos físicos, que o tratasse cruelmente ou não lhe prestasse os cuidados ou a assistência à saúde, sendo certo que se entre cônjuges existia (como hoje), ao nível legal, uma situação de igualdade, esta, na prática, não se verificava, já que um deles era frequentemente dominado pelo facto pelo outro”.

Refere Nunes e Mota (2010, p. 134), “no que concerne ao elemento subjetivo, o tipo legal exigia que os maus tratos revelassem malvadez ou egoísmo, pelo que a doutrina e jurisprudência maioritárias exigiam, para a verificação do tipo incriminador, a existência de um dolo específico”. Ainda segundo Nunes e Mota (2010, pp. 133-134), “o ilícito em apreço tinha a natureza de crime público. Contudo, a interpretação feita pela jurisprudência que se seguiu levou a uma relativa inutilização prática do preceito, no segmento ora analisado, dado o entendimento de que



os maus tratos entre cônjuges teriam um carácter semi-público porque era defendido estarem em causa apenas ofensas corporais (denominação da época), a não ser que fosse provada a existia de malvadez ou egoísmo, exigência que a disposição continha expressamente no que respeita a maus tratos a crianças. Tal significava não só a necessidade de queixa para a abertura de inquérito, mas também, a possibilidade de desistência e de caducidade do direito de queixa num curto prazo”.

*(2) O crime de maus tratos previsto no artigo 152.º do CP de 1995 (a redação introduzida pelo Decreto Lei n.º 48/95, de 15/03)*

Na reforma de 1995, segundo Nunes e Mota (2010, p. 135), “eliminou-se a referência a malvadez ou egoísmo, desaparecendo o requisito do dolo específico. Além disso, a norma incriminadora passou a prever também, como elemento típico, os maus tratos psíquicos. O n.º 2 do artigo 152.º (anterior n.º 3 do artigo 153.º) viu o seu âmbito alargado de modo a prever expressamente a situação daqueles que vivem em condições análogas às dos cônjuges, no seguimento da corrente jurisprudência dimanada do Tribunal Constitucional, e o crime previsto nesta norma passou a assumir expressamente um carácter semipúblico”.

*(3) A redação introduzida pela Lei n.º 65/98, de 02 de setembro*

Segundo Nunes e Mota (2010, p. 136), o artigo 152.º do Código Penal que passou a ter a epígrafe “Maus tratos e Infração de Regras de Segurança”, “abrangendo três situações diferentes: os maus tratos a menores ou pessoas particularmente indefesas ou o emprego das mesmas em atividades perigosas, ou a sua sobrecarga com trabalhos excessivos, em situações de trabalho subordinado (n.º 1); os maus tratos a cônjuge ou a convivente de facto (n.º 2); e a sujeição de trabalhador a perigo para a vida ou a perigo de grave ofensa para o corpo ou para a saúde (n.º 3). No que refere ao crime de maus tratos conjugais (artigo 152.º, n.º 2), o mesmo manteve a natureza de crime semipúblico, mas foi dado ao Ministério Público o poder de iniciativa processual, se o

interesse da vítima o impusesse e não houvesse oposição do ofendido antes de ser deduzida acusação. Forma encontrada para combater a inércia ou o medo da vítima, cuja liberdade de decisão e de ação estaria limitada por fatores como a dependência económica ou psicológica face ao agressor”.

*(4) A redação introduzida pelo artigo 152.º da Lei n.º 7/2000, de 27 de maio*

Para além das situações acima referidas, segundo Nunes e Mota (2010, p. 136), o artigo 152.º “passou a compreender, também, os maus tratos a progenitor de descendente comum em 1.º grau”. Os mesmos autores (2010, p. 136), referem que, “a Lei n.º 7/2000, de 27 de Maio, veio consagrar a natureza pública do crime de maus tratos a cônjuge bem como a possibilidade de ser decretada ao cônjuge agressor a pena acessória de proibição de contacto com a vítima, incluindo o afastamento da residência da mesma pelo período máximo de 2 anos”.

Contudo, ainda segundo Nunes e Mota (2010, p. 137), “já antes da 23.ª alteração ao Código Penal, era defendido por alguma jurisprudência que se a conduta (única) imputada ao agente revelasse, em si mesma, gravidade suficiente era possível admitir que a mesma tinha molestado a dignidade humana – âmbito de proteção da norma”.

*(5) A autonomização do crime de violência doméstica com a Lei n.º 59/2007*

Segundo Nunes e Mota (2010, pp. 137 e 138), “a revisão do Código Penal operada pela Lei n.º 59/2007, de 04 de Setembro, o crime de maus tratos foi desdobrado em duas normas incriminadoras. O artigo 152.º, sob a epígrafe Violência doméstica, e o artigo 152.º-A, sob a epígrafe Maus tratos”. Desta forma, segundo os referidos autores, (2010, p. 138), “o legislador optou por diferenciar, através da criação de normas autónomas, situações que anteriormente estavam previstas na mesma disposição legal”.

Ainda segundo Nunes e Mota (2010, pp. 133 e 134), “o artigo 152.º do Código Penal pune quem infligir maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais ao cônjuge ou ex-cônjuge, a pessoa com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação análoga à dos cônjuges, a progenitor de descendente comum em 1.º grau ou a pessoa particularmente indefesa em razão de idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência econômica, que com ele coabite. Assim, parece ter estado no pensamento do legislador punir os maus tratos entre pessoas que mantêm entre si uma relação familiar em sentido genérico”.

Por outro lado, segundo Nunes e Mota (2010, p. 138), “o artigo 152.º-A do Código Penal pune quem infligir maus tratos físicos e psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais, tratar cruelmente, empregar em atividades perigosas, desumanas ou proibidas ou sobrecarregar com trabalhos excessivos pessoa menor ou particularmente indefesa em razão da idade, deficiência, doença ou gravidez, que esteja ao cuidado do agente, à sua guarda, sob responsabilidade da sua direção ou educação ou trabalhar ao seu serviço. Esta norma tem, assim, na sua base a existência de uma relação de autoridade do agente em relação à vítima ou de subordinação desta relativamente àquele”.

Assim, segundo Nunes e Mota (2010, pp. 133 e 134), “a separação entre violência doméstica e os (outros) maus tratos teve como objetivo dar resposta a críticas feitas à inclusão na mesma norma de “quatro diferentes formas de violação de distintos direitos pessoais”, considerando-se “desadequado agrupar na mesma previsão legal ações essencialmente distintas, quer pela natureza dos bens e valores tuteláveis, quer ainda pela qualidade dos agentes e das vítimas, quer também pelo contexto em que podem ocorrer”.

Por fim, segundo Nunes e Mota (2010, p. 139), “na revisão do Código Penal de 2007, o legislador autonomizou o crime de violência doméstica em relação ao tipo de maus tratos, alargou o âmbito das condutas tipicamente relevantes da violência doméstica, puniu mais severamente algumas dessas condutas e aumentou o número de sanções acessórias”.

Na lei 59/ 2007, de 4 de setembro, o conceito de VD foi alargado também aos ex-cônjuges. Nesta revisão de 2007 as condutas ilícitas

deixaram de implicar reiteração, passando à prática deste crime, um ato único e isolado. A lei 104/ 2009, de 14 de setembro, unifica num só diploma, o que se encontrava disperso em vários, aprova a cedência de uma indemnização às vítimas, ampliando assim, as medidas de proteção a vítimas deste crime. No ano de 2009, a lei 112/2009, de 16 de setembro acrescentou medidas de proteção e prevenção, o estatuto da vítima, a detenção fora de flagrante delito, o recurso a meios técnicos de controlo à distância e o uso de teleassistência (Andrade, 2012, p. 17).

## 2. Estratégia de atuação

### *a. Enquadramento Nacional*

Portugal foi o primeiro país da União Europeia a ratificar, em 5 de fevereiro de 2013, a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), o qual reconhece que a “violência contra as mulheres” é uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens que levou à discriminação das mulheres pelos homens, privando assim as mulheres do seu pleno progresso.

O programa do XIX Governo Constitucional sublinhou a necessidade do reforço do combate à Violência Doméstica, apelando à coordenação de todas as entidades intervenientes e ao aprofundamento das medidas de prevenção e de proteção da vítima.

Também nas Grandes Opções do Plano, o Governo tem vindo a sublinhar a necessidade de uma atuação articulada de todas as entidades envolvidas, de uma proteção mais eficaz das vítimas e de uma formação mais intensa dos profissionais que trabalham na área, seja na investigação e punição dos crimes, seja no contacto direto com as vítimas em estruturas de apoio e de acolhimento.

Em 2014, segundo o relatório anual de Segurança Interna foram registados 27317 participações de violência doméstica pelas Forças de Segurança (GNR e PSP), realçando 25 homicídios conjugais/passionais (SSI, 2014, p. 51).

### *b. V Plano Nacional Contra a Violência Doméstica*

Desde 1999, que o Governo têm implementado “Planos Nacionais contra a Violência Doméstica”, com vista à prevenção e intervenção no âmbito desta matéria. Cada plano é elaborado contendo um conjunto de objetivos e medidas, tendo um período de vigência de três anos.

O V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e do Género 2014-2017 (V PNPCVDG), aprovado pela Resolução de Conselho de Ministro n.º 102/2013 reforça a ideia das “Grandes Opções do Plano e Programa do Governo”, sublinhando a “necessidade do reforço do combate à Violência Doméstica, apelando à coordenação de todas as atividades intervenientes e ao aprofundamento das medidas de prevenção e de proteção da vítima”.

O V PNPCVDG procura consolidar o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido na área, assimilando as mais recentes orientações Europeias e Internacionais sobre a matéria, procurando delinear estratégias no sentido da proteção das vitimas, da intervenção junto aos agressores, do aprofundamento do conhecimento dos fenómenos associados, da prevenção dos mesmos, da qualificação dos profissionais envolvidos e do reforço da rede de estruturas de apoio e de atendimento às vítimas existente no país.

O V PNPCVDG estrutura-se em cinco áreas estratégicas (num total de 55 medidas):

1. Prevenir, Sensibilizar e Educar;
2. Proteger as Vítimas e Promover a sua Integração;
3. Intervir junto de Agressores;
4. Formar e Qualificar Profissionais;
5. Investigar e Monitorizar.

A primeira área estratégica de intervenção, “prevenir, sensibilizar e educar”, pretende combater a VD na sua raiz e em toda a dimensão das suas causas, procurando uma sociedade assente na igualdade e livre de discriminação e violência. A segunda área estratégica de intervenção, “proteger as vítimas e promover a sua integração”, visa a capacitação e a autonomização das vítimas, procurando melhorar o seu acesso aos

serviços, contribuindo assim, para a prevenção da revitimização e da vitimação secundária. A terceira área de atuação, “intervir junto de agressores, torna-se prioritária, atendendo à necessidade de proteger as vítimas e prevenir a reincidência, contribuindo ainda, por outro lado, para a interrupção de ciclos de reprodução de comportamentos violentos. A quarta área de intervenção, “formar e qualificar profissionais”, pretende continuar a qualificação dos profissionais, essencial, promovendo uma atuação mais adequada às exigências e conduzindo a um sentimento de confiança contribuindo para uma diminuição da vitimação secundária e da revitimação. No que se refere às Forças de Segurança, pretende-se intensificar o esforço da qualificação, através de um plano de formação para a PSP e GNR. Por último, a quinta área de intervenção, “investigar e monitorizar”, procura aprofundar o conhecimento da VD, desenvolvendo novas formas de intervenção.

### *c. Guarda 2020 – Uma Estratégia de Futuro*

A estratégia da Guarda, delineada “Guarda 2020 – Uma Estratégia de Futuro”, tem como desafio a “qualidade do serviço prestado – fazer mais e melhor com menos”, tendo em conta três prismas (pessoas, movimento e território) na congregação de esforços na afirmação da GNR enquanto Força de Segurança focada no cidadão, pela constância de uma postura eminentemente HUMANA, PRÓXIMA e de CONFIANÇA (GNR, 2014, p. 3).

As atribuições da Guarda são prosseguidas em todo o território nacional e no caso de competências atribuídas simultaneamente à GNR e à Polícia de Segurança Pública, as áreas de responsabilidade são definidas por portaria do Ministro da Administração Interna. Atualmente, a GNR tem responsabilidade territorial sobre 94% do Território Nacional (86597 km<sup>2</sup>), na qual residem cerca de 53,8% da população (5756027 habitantes), o que, em épocas festivas ou nos meses de Verão, pela movimentação das populações, para os locais festivos ou zonas balneares, a percentagem da população, nas áreas de responsabilidade da Guarda, sobe consideravelmente (GNR, 2014, p. 20).



O período de referência, compreendido entre 2015-2020, tem por base um quadro construído em função da situação de Segurança em Portugal e no espaço estratégico de Interesse Nacional, das opções e orientações políticas, que comungam objetivos para assegurar a segurança e o bem-estar das populações (GNR, 2014, p. 31).



Figura n.º 1 – (Estratégia da Guarda 2020 – Visão)

(Fonte: [www.gnr.pt](http://www.gnr.pt))

Consequentemente, para fazer face à complexidade do atual ambiente de segurança e às exigências do mundo contemporâneo, a Guarda deve guiar-se pela permissa da constante abertura à mudança, ciente de que tanto ao nível da genética operacional, como no campo estrutural e operacional, a ideia de transformação deve ser constante. Um dos principais desígnios da GNR é valorizar o vetor humano e da gestão do conhecimento de modo a fomentar a coesão institucional e promover a proximidade junto das populações, de modo a, orientar os objetivos estratégicos, em referência à disponibilidade decorrente da condição militar, como fator distintivo para o exercício da atividade policial (GNR, 2014, p. 32).

Considerando a missão, natureza militar, competências e atribuições legais, identifica-se o Centro de Gravidade Estratégico da GNR



a sociedade que incorpora as pessoas, o território, os movimentos e as instituições democráticas (GNR, 2014, p. 47).

Cabe à GNR, manter-se um pilar estruturante da Segurança Interna, onde numa sociedade complexa e num Mundo em profunda transformação, este desiderato passa necessariamente pela adoção de novos paradigmas, que permitam à Guarda transitar para uma organização baseada no conhecimento, centrada nas pessoas, tanto nas que constituem os seus ativos humanos, o seu melhor capital, como, sobretudo, ao serviço dos Cidadãos de um Portugal democrático, seguro e desenvolvido (GNR, 2014, p. 85).



Figura n.º 2 – (Estratégia da Guarda 2020 – Valores)  
(Fonte: [www.gnr.pt](http://www.gnr.pt))

### 3. Atuação da GNR

#### *a. Competências e atribuições*

O n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 63/ 2007, de 06 de novembro, que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana (LOGNR) refere que, “ a Guarda é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”.

Pela sua natureza e polivalência, a GNR encontra o seu posicionamento institucional no conjunto das forças militares e das forças e serviços de segurança, sendo a única força de segurança com natureza e organização militares, caracterizando-se como uma Força Militar de Segurança.



Figura n.º 3 - (Posicionamento da GNR no conjunto de forças e serviços de segurança e militares)

Fonte: (www.gnr.pt)

Refere a alínea b) do n.º 1 do art.º 3.º da LOGNR que constituem atribuição da Guarda “garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e bens”, referindo por fim, na alínea c), do mesmo artigo, que a Guarda tem como atribuição “prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança”.

Assim, no âmbito da Investigação Criminal, no qual se insere a temática da “violência doméstica”, surge, na orgânica da GNR um conjunto de estruturas, organizadas que colaboram na prossecução das responsabilidades definidas por leis e regulamentos.

De acordo com o artigo 32.º da LOGNR, “o Comando Operacional assegura o comando de toda a atividade operacional da Guarda, compreendendo as áreas de operações, informações, investigação criminal, (...)”.

Por outro lado e de acordo com o decreto regulamentar n.º 19/2008 de 27 de novembro (DR 19/08, de 27 de Novembro), que define “o número, as competências, a estrutura interna e o posto correspondente à chefia dos serviços de apoio diretamente dependentes do comandante-geral e dos serviços dos órgãos superiores de comando e direção da

GNR”, refere, nomeadamente no art.º 3.º, que o Comando Operacional estrutura-se nas “seguintes unidades orgânicas nucleares: direção de operações, direção de informações, direção de investigação criminal, (...)”.

De acordo com o artigo 6.º do DR 19/ 08 de 27 de novembro, a direção de operações tem como atribuições, entre outras, “elaborar, difundir e assegurar a coordenação do cumprimento das diretivas e orientações relativas às missões de segurança, proteção e defesa atribuídas à Guarda, designadamente em matéria de prevenção criminal, policiamento comunitário e programas especiais, nomeadamente no âmbito da violência doméstica, do apoio e proteção de menores, idosos e outros grupos especialmente vulneráveis ou de risco”.

O artigo 7.º do DR 19/ 08 de 27 de novembro, a direção de informações tem como atribuições, entre outras, “(...), orientar superiormente o esforço de pesquisa de notícias com interesse para a missão da Guarda. Elaborar estudos sobre a realidade sociológica e criminológica e relatórios analíticos de delinquência nas áreas de intervenção da Guarda”.

Refere o artigo 8.º do DR 19/ 08 de 27 de novembro, que a direção de investigação criminal tem como atribuições, entre outras, “coordenar o funcionamento das atividades da Guarda em matéria de investigação criminal (...)”.

A portaria n.º 1450/ 2008, de 16 de dezembro, que estabelece a organização interna das unidades territoriais, especializada, de representação e de intervenção e reserva da GNR e define as respetivas subunidades, procedeu à organização interna dos comandos territoriais (CTer).

### *b. Estrutura Organizativa (Comando Territorial)*

Os Comando Territoriais, materializam-se pela ocupação do território por unidades, que executam todas as tarefas necessárias de comando, instrução, operacionais e logísticas na área à sua responsabilidade, constituindo a estrutura base do dispositivo da Guarda para cumprimento da sua missão geral.

De acordo com o despacho n.º 53/09-OG de 30 de dezembro de 2009, conjugado com o despacho n.º 18/14-OG de 11 de Março, ambos

do Tenente-general, Comandante-Geral da GNR, o Comando Territorial articulam-se em subunidades operacionais e seções de estado--maior, nomeadamente:

- a) Secção de operações, treino e relações públicas (SOTRP);
- b) Secção de recursos humanos e justiça (SRHJ);
- c) Secção de recursos logísticos e financeiros (SRLF);
- d) Secção proteção da natureza (SEPNA);
- e) Secção informações e investigação criminal (SIIC).

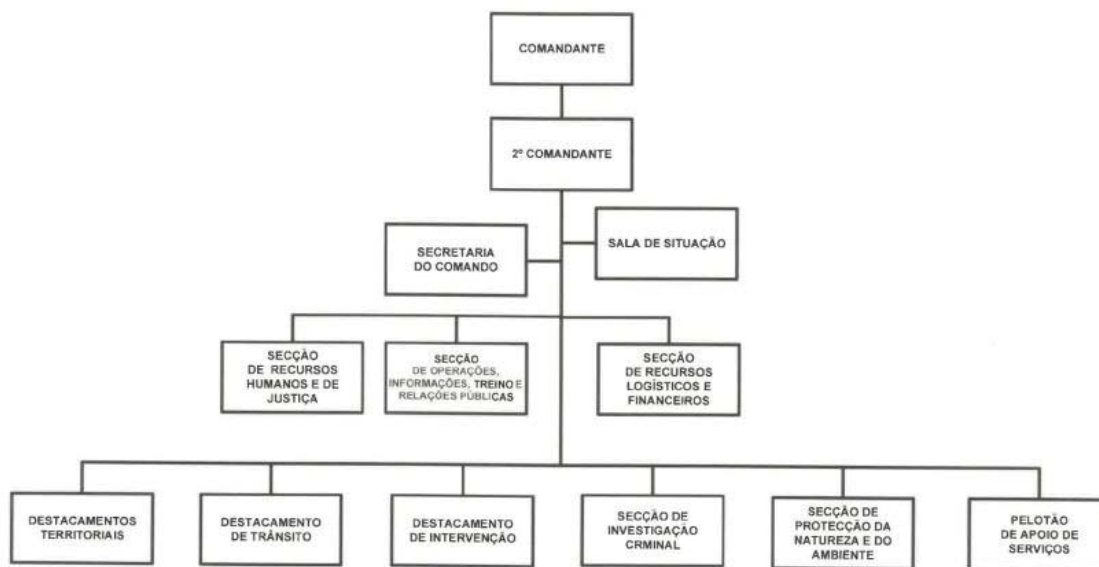


Figura n.º 4 - (Estrutura de um CTer)

Fonte: (GNR)

Esta última (SIIC) integra na sua estrutura o Núcleo de Investigação e Apoio a Vítimas Específicas (NIAVE), ao qual compete a “prevenção, acompanhamento e investigação das situações de violência exercida sobre as mulheres e crianças e outros grupos específicos de vítimas mais vulneráveis destacando assim três grandes pilares de atuação”:

- 1º Pilar: Investigação dos crimes cometidos, essencialmente, contra as mulheres, as crianças, os idosos e outros grupos de vítimas especialmente vulneráveis e prestar o apoio que, para cada caso, for adequado e possível;

- 2.º Pilar: Colaboração com as autoridades judiciais no acompanhamento dos casos mais críticos, designadamente, através de uma continuada avaliação do risco;
- 3.º Pilar: Outras que, direta ou indiretamente relacionadas com a investigação criminal, lhe sejam cometidas.

O Destacamento Territorial (DTer) constitui um escalão eminentemente operacional que agrupa um número variável de Postos, em regra cinco a seis. O conjunto das respetivas áreas de intervenção, constitui a sua zona de ação (ZA), competindo-lhe designadamente, “manter a lei e a ordem, auxiliar e proteger os cidadãos e vigiar o território, com especial incidência dos pontos sensíveis”.

O DTer, integra o núcleo de proteção do ambiente (NPA), núcleo de investigação criminal (NIC) e seção de programas especiais (SPE).

Hierarquicamente abaixo do DTer, surge o Subdestacamento Territorial (SDTer), que é uma subunidade que pode ser criada na dependência de um DTer, sempre que motivos de natureza operacional o justifiquem, para melhor garantir o cumprimento da missão nas respetivas zonas de ação.

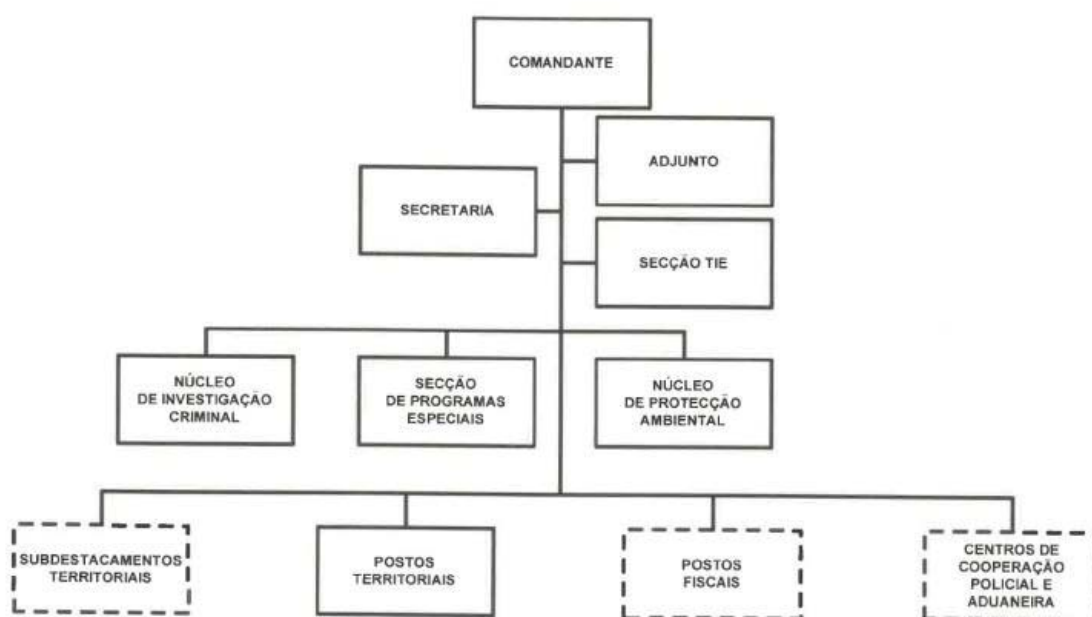


Figura n.º 5 - (Estrutura de um DTer)

Fonte: (GNR)

Por último, o Posto Territorial (PTer), é a mais pequena unidade orgânica da Guarda que, no dispositivo territorial, constitui o escalão que fundamentalmente detém responsabilidade operacional, onde se enquadram as Seções de Inquéritos (SI) com a competência de investigação criminal.

Ao nível dos PTer, mais próximos do cidadão, existem as (SI) cujos elementos possuíam formação específica, para a investigação criminal. Estas equipas são geralmente constituídas por um ou dois elementos.

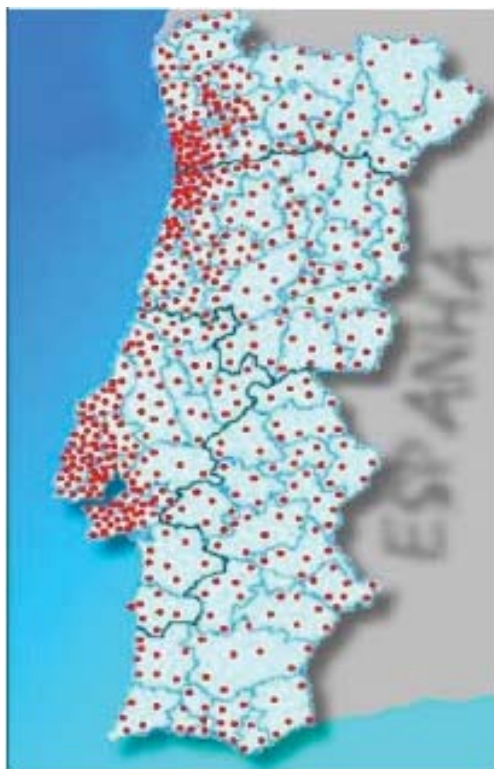


Figura n.º 6 – (Mapas Postos GNR)

Fonte: (GNR)

### *c. Projeto IAVE*

O Projeto Investigação e Apoio a Vítimas Específicas (IAVE) é o projeto da Guarda Nacional Republicana, concebido no âmbito da reorganização da investigação criminal, que tem como objetivo qualificar o tratamento das matérias relacionadas com as problemáticas



da violência cometida sobre as mulheres, as crianças e outros grupos específicos de vítimas, desenhado e implementado a partir de 2002, e com um desenvolvimento acentuado desde 2008, em virtude do luta e prevenção desta tipologia criminal terem sido considerados enquanto objetivos estratégicos (SSI, 2014, p. 60).

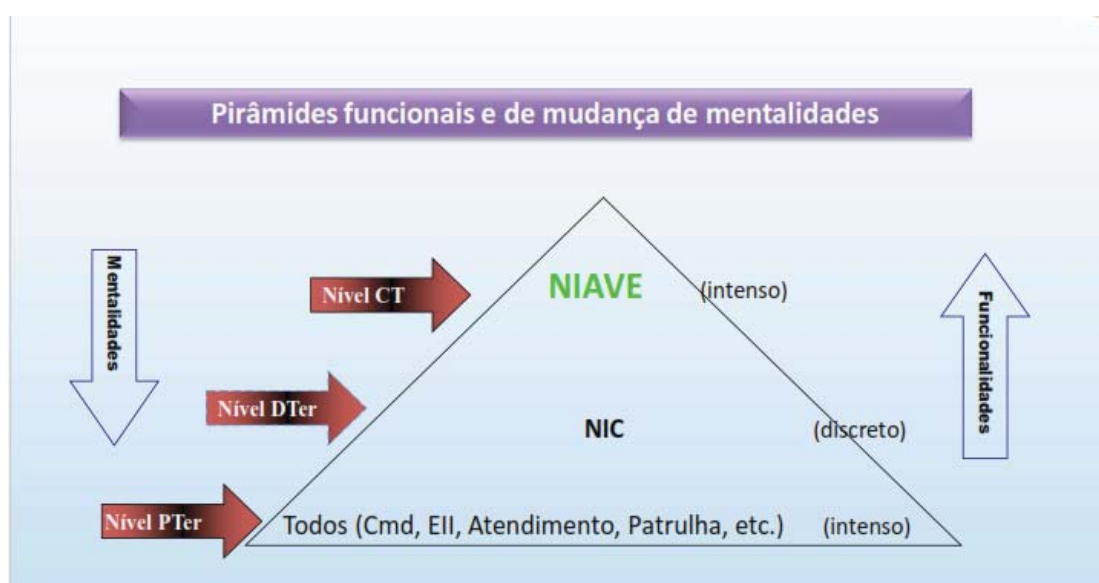


Figura n.º 7 - (Filosofia IAVE)

Fonte: (GNR)

No final de 2014 existiam 24 NIAVE, nos comandos e alguns destacamentos territoriais da Guarda. Neste prisma, constata-se que na GNR, dos 474 Postos Territoriais existentes, 295 dispõem de salas de apoio á vítima, ou seja, uma grande parte dos locais em as vítimas irão ser recebidas têm instalações devidamente adaptadas á sua situação de fragilidade. A este respeito será particularmente importante referir, que nos locais onde não existem ainda salas específicas de apoio á vítima, os atendimentos serão feitos, por regra em salas de inquérito “gerais”, nas quais a vítima será acompanhada de forma individualizada, ou seja, nunca é posta em causa a sua privacidade e fragilidade, com um total de 391 efetivos afetos (322 homens e 69 mulheres) (SSI, 2014, p. 61).



Comandos	GNR - Postos territoriais		
	existentes	c/sala	%
Aveiro	29	17	55,17%
Beja	35	20	57,14%
Braga	23	20	86,96%
Bragança	18	8	44,44%
Castelo Branco	31	23	74,19%
Coimbra	23	19	82,61%
Évora	30	11	36,67%
Faro	26	15	57,69%
Guarda	25	12	48,00%
Leiria	24	12	50,00%
Lisboa	20	14	70,00%
Portalegre	24	16	66,67%
Porto	31	24	77,42%
Santarém	27	21	77,78%
Setúbal	30	16	53,33%
Viana do Castelo	15	14	93,33%
Vila Real	21	11	52,38%
Viseu	30	20	66,67%
R.A.Açores	9	2	22,22%
R.A.Madeira	3	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>474</b>	<b>295</b>	<b>62,03%</b>

Figura n.º 8 – (Salas de Apoio à Vítima).

Fonte: (GNR)

Desde 1 de novembro de 2014, as Forças de Segurança passam a utilizar um novo instrumento de avaliação de risco para situações de violência doméstica, substituindo a ficha anteriormente existente, contendo uma versão para ser utilizada aquando da participação inicial e uma versão para efeitos de reavaliação. A nova ficha de avaliação e risco em situações de violência doméstica foi um culminar de trabalho coordenado pela SGMAI em parceria com a Procuradoria-Geral da República, GNR e PSP e com o apoio do Centro de Investigação em Psicologia da Universidade do Minho (SSI, 2014, p. 62).

Paralelamente, foi finalizado e disseminado o Manual do Policiamento da violência doméstica, um projeto coordenado pela SGMAI, em parceria com a GNR e a PSP. Este manual contempla um conjunto de orientações concretas para cada fase do policiamento da violência doméstica, desde a primeira linha de intervenção (tomada de conhecimento de uma ocorrência/elaboração do auto) até à investigação criminal e ao policiamento de proximidade (SSI, 2014, p. 62).

#### *d. Considerações*

Resultado do “princípio da dignidade da pessoa humana”, a pessoa é colocada como fim supremo do Estado e do Direito, com base na liberdade e da racionalidade da pessoa, sustentada numa inserção social, garantindo o seu desenvolvimento pessoal (Gouveia, 2015, pp. 112-113).

O mito que a VD só ocorre em estratos socioeconómicos mais desfavorecidos é desmitificado através de vários estudos (Manita, Ribeiro e Peixoto, 2009, cit. por Andrade, 2012, p. 7).

No que concerne ao crime de VD é de extrema relevância salientar as expectativas e experiências relativas ao sistema penal Português, nomeadamente perceber se o direito pode ser um instrumento de promoção e busca da garantia dos direitos da vítima, ou se, por outro lado, consiste num sistema de opressão. A lei 112/2009, de 16 de setembro ampliou as medidas de coação aplicáveis, nos casos de VD, parecendo ir ao encontro da necessidade imediata da vítima (Andrade, 2012, p. 20).

Atualmente a lei Portuguesa oferece todos os mecanismos necessários para atuar perante o crime de VD, sendo essencial o contributo de todas as instituições que combatem este fenómeno. As maiores necessidades das vítimas são ao nível psicológico necessitando de um acompanhamento ao longo do processo, ao nível socioeconómico, porque as vítimas não possuem recursos financeiros e consequentemente refugiam-se na situação em que vivem, bem como, ao nível jurídico, pelo facto, de não conhecerem os mecanismos legais ao dispor (Andrade, 2012, p. 65).

Atualmente e de acordo com a lei de política criminal, o combate à VD é prioritária, que impõe a intervenção estratégica do Estado.

Apesar das modificações legais, numa estratégia de envolvimento de todas as instituições, as FS, nomeadamente a GNR, tem procurado edificar capacidades para combater este tipo de ameaças, apostando na formação e desenvolvimento dos seus recursos humanos.

Apostar num serviço de qualidade, por excelência passará sempre por desenvolver o sentimento de segurança e diminuição do crime nas populações, devendo as FS procurar, através da exploração e desenvolvimento de fatores críticos de sucesso, a confiança da vítima como parceiro fulcral no combate a este fenómeno.

## Conclusões

Ao longo do trabalho foi possível perceber que a “violência doméstica” foi acompanhando sempre a evolução da sociedade e que se manifesta de diversas causando diversos danos no seio familiar.

É possível também afirmar que houve uma evolução da tipificação do crime de “violência doméstica”, no sentido de este se adaptar às mudanças do ambiente político, económico, social, legal e tecnológico em que se encontra. Paralelamente, também se pode observar uma diversificação da panóplia de atividades desenvolvidas. Consequentemente, a “violência doméstica” deixou de ser um problema de foro privado para ser um problema de todos os atores com responsabilidade desta área.

A formulação de uma estratégia, para resolver determinado problema, neste caso, a prevenção e investigação criminal da violência doméstica deve primeiramente definir os objetivos a atingir, dentro de um determinado período temporal. Para isso deve analisar o ambiente externo (nacional e internacional), apreciar as ameaças/ oportunidades que poderão prejudicar/ beneficiar o atingir dos objetivos e assim construir cenários, de acordo com os previsíveis opositores. Numa segunda fase conceber uma série de modalidades de ação estratégica de acordo com os testes de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, bem como, considerar os riscos inerentes à utilização de determinada modalidade e assim aceitar a que melhor se ajusta ao problema a resolver.

A estratégia nacional, definida pelo Governo, para o fenómeno da “violência doméstica”, delineada no V plano Nacional de Prevenção e

Combate à Violência Doméstica e do Género (2014 – 2017) tem como objetivo a coordenação de todas as atividades intervenientes e ao aprofundamento das medidas de prevenção e de proteção da vítima. Bem como a qualificação dos profissionais envolvidos e do reforço da rede de estruturas de apoio e de atendimento às vítimas existente no país.

Por outro lado, a estratégia delineada pela Guarda – Guarda 2020, uma estratégia de futuro, vem delineada com a estratégia Governamental. Tendo sempre em conta as pessoas, com uma visão institucional de ser uma Força de Segurança, humana, próxima e de confiança, em que seja reconhecida, pela excelência do serviço no domínio da segurança, alicerçada nos vetores da unidade estratégica, coordenação, utilização racional e eficiente de recursos e inteligência estratégica.

Atendendo a estratégia delineada, a GNR tem procurando adaptar os seus recursos, materiais, humanos, financeiros e tempo de forma a obter uma maior vantagem, na resolução do flagelo da “violência doméstica” aumentando, assim, as oportunidades de sucesso, indo de encontro às preocupações da sociedade sobre a mesma temática.

Na realidade, possuir recursos humanos qualificados, bem como possuir informação oportuna são pilares importantes para o combate eficaz à “violência doméstica”, salientando-se, neste caso, o papel fulcral das Forças de Segurança na recolha de informação e combate ao fenómeno.

Para concluir, referir que a cooperação das diversas instituições envolvidas no combate eficaz à “violência doméstica” deverá ser o caminho a seguir de modo a rentabilizar os recursos existentes e assim fazer “mais com menos”.

## BIBLIOGRAFIA

Andrade, A. P. D. S., 2012. *Violência Doméstica: Estudo da Participação e a Opinião dos Magistrados do Departamento de Investigação e Ação Penal do Porto*. Tese de Dissertação de Mestrado em Psicologia Jurídica. Universidade Fernando Pessoa – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.

- Assembleia da Republica, 1976, *Constituição da República Portuguesa* (Decreto de 10 de abril de 1976, com respetivas alterações). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da Republica, 1987. *Código Processual Penal* (Decreto-Lei n.º 78/1987, de 17 de fevereiro, com respetivas alterações), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da Republica, 1995. *Código Penal* (Decreto-Lei n.º 48/1995, de 15 de março, com respetivas alterações), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da Republica, 2007. *Lei Orgânica da GNR* (Lei n.º 63/07, de 06 de novembro), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da Republica, 2008. *Lei de Segurança Interna* (Lei 53/2008, de 29 de agosto, com respetivas alterações), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2008. *Competências, estrutura interna e o posto correspondente à chefia dos serviços diretamente dependentes do Comandante-Geral* (Decreto Regulamentar n.º 19/08, de 27 de novembro), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2008. *Organização interna das unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva, bem como as respetivas subunidades* (Portaria 1450/ 2008, de 16 de dezembro), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2009. *Objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biênio 2009-2011* (Lei n.º 39/2009, de 20 de julho), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2009. *Regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e assistência suas vítimas* (Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, com respetivas alterações), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da Republica, 2011. *Programa do XIX Governo Constitucional*, Lisboa: Diário da República.
- Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, 2009.
- Gouveia, J. B., 2015. Dignidade da Pessoa Humana. In: Gouveia, J. B. e Santos, S., coordenador, 2015. *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina. 112 – 115.
- GNR, 2009. *Comandos Territoriais* (Despacho n.º 53/09 – OG, de 30 de dezembro). Ordem da Guarda n.º 5, 1.º Série, de 15 de Março de 2010 da Séc. Geral GNR.

- GNR, 2014. *A investigação criminal da Guarda Nacional Republicana* (Despacho n.º 18/14 – OG, de 11 de março).
- GNR, 2015. *Estratégia da Guarda – 2020*. [Em linha] Lisboa: GNR. Disponível em <http://www.gnr.pt>. [Consultado em 16 de maio de 2015].
- Nunes, C.C e Mota, M.R., 2010. O crime de violência doméstica: a al. b) do n.º 1 do art. 152.º do Código Penal. *Revista do Ministério Público*, n.º 122 – Abril/Junho, 133-149.
- Resolução de Conselho de Ministros, 2013. *V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e do Género 2014-2017*, Lisboa: Diário da República.
- Rocha, H. R. M. D, 2011. Violência Doméstica – A Atuação da Polícia de Segurança Pública na Prevenção da Revitimização. In: ICPOL, 2011. *Ciências Policiais, Estado, Segurança e Sociedade*. Lisboa: ICPOL. Centro de Investigação do ISCPSI. ISBN 978-972-40-4715-7.
- SSI, 2014. *Relatório Anual de Segurança Interna de 2014*. [Em linha] Gabinete do Secretário-geral, Lisboa. Disponível em: [http://www.parlamento.pt/Documents/XIILEG/Abril\\_2015/relatorioseginterna2014.pdf](http://www.parlamento.pt/Documents/XIILEG/Abril_2015/relatorioseginterna2014.pdf). [Consult. 18Mai2015].

---

CORRESPONDÊNCIA

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

David Pinheiro Martins,  
Estrada Nacional 226 Souropires 6400-651 Pinhel  
Email: [martins.dp@gnr.pt](mailto:martins.dp@gnr.pt)

---



# Policiamento de Proximidade – Um caso de boas práticas<sup>1</sup>

## *Community Policing – A best practice case*

EDUARDO ROMEU DE OLIVEIRA LÉRIAS<sup>2</sup>

**Resumo:** O Policiamento de Proximidade é uma designação que se encontra atualmente presente na maioria dos discursos securitários e que tem vindo a assumir um papel estrutural nas políticas de segurança nacionais e internacionais. Não obstante, a sua conceptualização não é de todo consensual e várias são as interpretações e inúmeros os projetos que, sob a alçada deste modelo policial, vingam pelas suas características, pelos seus resultados e, sobretudo, pela sua aproximação à população.

O presente trabalho tem como objetivo contribuir com para um melhor entendimento do verdadeiro significado de Policiamento de Proximidade, procurando analisar não apenas a sua génese concetual mas também um programa de policiamento de proximidade considerado uma boa prática, realçando as suas vantagens para a garantia da segurança dos cidadãos.

Para tal desiderato, seguindo a metodologia de revisão bibliográfica, o resultado do estudo desenvolvido encontra-se organizado em quatro capítulos, sendo o primeiro uma breve abordagem às perspetivas de segurança e sua evolução; o segundo um enquadramento teórico de modelos de policiamento, abordando os distintos conceitos de policiamento de proximidade e almejando concluir da sua diferença ou equidade quanto ao conceito de policiamento comunitário; o terceiro um breve enquadramento da estrutura da Guarda Nacional Republicana (GNR) direcionada para este modelo de policiamento e o quarto e último capítulo a análise exaustiva do programa Operação “Azeitona Segura”.

O modelo de Policiamento de Proximidade é um verdadeiro impulsionador da segurança dos cidadãos e trata-se de uma clara aposta estratégica da GNR para os próximos anos, assente, em grande parte, nos excecionais resultados

---

<sup>1</sup> Entregue: 22.3.2017; aprovado: 6.5.2017.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.



obtidos com os vários programas especiais já implementados, com destaque para a Operação “Azeitona Segura”, um verdadeiro exemplo internacional de boas práticas deste modelo.

**Palavras Chave:** *Segurança, Policiamento, Proximidade, Cidadão, Cooperação, Boas Práticas.*

**Abstract:** Community Policing is a present designation in most security speeches and studies, has assumed a structural role in national and international security policies. Nevertheless, its conceptualization is not entirely consensual, several are the interpretations and innumerable projects that, under the purview of this police model, successes for its characteristics, its results and, above all, its approach to the population.

The present work aims to contribute with a better understanding of the true meaning of Community Policing, analyzing not only its conceptual genesis but also a community policing program considered a best practice, highlighting its advantages for the citizens security.

To this end, following the bibliographic review methodology, the results of this study are organized in four chapters, the first being a brief approach to safety perspectives and their evolution; the second a theoretical framework of policing models, approaching the different concepts of community policing and aiming to conclude from their difference or equity in the concept of proximity policing; the third a brief framing of the structure of the Guarda Nacional Republicana (GNR) directed to this model of policing and the fourth and last chapter the exhaustive analysis of the program “Safe Olive”.

The Community Policing model is a true driver of citizen security and is a clear strategic bet for GNR in the coming years, based largely on the exceptional results obtained with the various special programs already implemented, especially for Operation “Safe Olive”, a true international example of best practices in this model.

**Key words:** *Security, Policing, Proximity, Citizen, Cooperation, Best Practice.*

## Introdução

O presente trabalho insere-se no âmbito do curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, desenvolvido no Instituto de Estudos Superiores Militares,

subordinado ao tema “*Policiamento de Proximidade – Um caso de boas práticas*”.

No exercício das funções de Comandante de Destacamento Territorial da GNR, que exerço há mais de 10 anos, tive a oportunidade de ser responsável pelas questões de segurança nas áreas que se encontram atribuídas às subunidades onde servi e ainda sirvo. Neste sentido, as decisões relativas aos modelos de policiamento mais adequados à resolução dos problemas de segurança específicos de cada área desde sempre constituíram um enorme desafio. A resposta a este desafio proporcionou-me a experiência única de ter liderado uma equipa que desenvolveu um programa de policiamento de proximidade em resposta a uma problemática local de segurança e que foi reconhecido como uma boa prática a nível internacional – a Operação “Azeitona Segura”.

O Policiamento de Proximidade, uma designação que se encontra atualmente presente na maioria dos discursos securitários, tem vindo a assumir um papel estrutural nas políticas de segurança nacionais e internacionais. Não obstante, a sua conceptualização não é de todo consensual e várias são as interpretações e inúmeros os projetos que, sob a alçada deste modelo policial, vingam pelas suas características, pelos seus resultados e, sobretudo, pela aproximação à população.

A GNR implementou diversos programas de policiamento de proximidade que, devidamente enquadrados numa estrutura orgânica e funcional, têm vindo a dar resposta aos problemas de segurança dos cidadãos em determinadas áreas e/ou locais. São vários os exemplos de programas e suas boas práticas que demonstram as capacidades e potencialidades deste modelo de policiamento direcionado para o cidadão, sendo, em alguns casos, alvo de reconhecimento público.

Assim, o presente estudo tem como objetivo contribuir para um melhor entendimento do modelo de policiamento de proximidade e das suas verdadeiras vantagens para a garantia da segurança dos cidadãos.

Para tal desiderato, com base na metodologia de revisão bibliográfica, o resultado do estudo desenvolvido encontra-se organizado em

quatro capítulos, sendo o primeiro uma breve abordagem às perspetivas de segurança e sua evolução. O segundo capítulo avança com um enquadramento teórico de modelos de policiamento, abordando os distintos conceitos de policiamento de proximidade e almejando concluir da sua diferença ou equidade quanto ao conceito de policiamento comunitário. O terceiro capítulo avança um enquadramento da estrutura da GNR vocacionada para este modelo de policiamento e enuncia os programas atualmente implementados, permitindo compreender o enquadramento do caso em estudo. O quarto e último capítulo consiste na análise exaustiva do programa de policiamento de proximidade Operação “Azeitona Segura”, procurando compreender a sua estrutura e processo de implementação, com vista à perceção dos ensinamentos passíveis de servirem de exemplo a outros programas, ou seja, as suas boas práticas. Por fim, assente nos resultados apresentados nos capítulos anteriores, tecem-se breves conclusões.

## 1. Perspetivas de segurança

Estudar a sociedade é conhecer a sua história e reconhecer que desde sempre o ser humano se agrupou para sobreviver, pois coletivamente teriam mais probabilidades de viver melhor e mais tempo, garantindo a sua *segurança* mútua. A evolução tem-nos levado, cava dez mais, a não ser capazes de viver isolados, desenvolvendo aglomerados populacionais desde pequenas aldeias às grandes metrópoles, atualmente interligadas em todo o mundo através de um simples “toque”. Naturalmente, esta lógica coletiva traz-nos maiores preocupações de segurança. (Nogueira, et al., 2014)

A marca da insegurança, do medo e do terror, deixada pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América, de 11 de março de 2004, em Atocha (Madrid – Espanha), e a 7 de julho de 2005, em Londres (Inglaterra), exigiu a adequação de procedimentos face às novas ameaças e perigos. A resposta imediata foi clara, mais restrições, mais controlo e, no fundo, menor liberdade. Este dilema vem, já no século XX, recordar a bandeira do contrato social de Thomas Hobbes, em que os cidadãos, face

ao estado natureza, tendencialmente violento e conflitual, cediam parte da sua liberdade absoluta em troca de estabilidade e segurança. (Universidade Católica Portuguesa, 2008; Rodrigues, 2010; Hobbes, s.d.)

De extrema importância é que o “adequar” de procedimentos deve significar mais segurança em respeito pelos princípios estruturantes da sociedade de Direito Democrático, nomeadamente, os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, enquanto herança de séculos de história. (Nogueira, et al., 2014)

O legislador veio consagrar na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente no Art.º 27.º, que “*todos têm direito à liberdade e à segurança*”<sup>3</sup>. No entanto, o direito à segurança não deve colidir com a prossecução dos outros direitos fundamentais (sejam eles pessoais, sociais, económicos ou políticos), sob o risco de, no limite, ser contrário à própria defesa do interesse público que, enquanto dever do Estado, ingenuamente se pretendia salvaguardar. Em verdadeiro rigor, a liberdade e a segurança devem funcionar de uma forma integrada, sendo uma o garante da outra. (Chaves, 2012)

A tendência tradicional para responder ao sentimento de insegurança com medidas limitadoras da liberdade e das garantias individuais parece já não ser adequada nem mesmo suficiente. Ainda assim, apesar da necessidade de reconfiguração de procedimentos de segurança, importa não esquecer que a legitimidade do Estado continua a ser “*determinada pela sua capacidade para manter e restabelecer a ordem em todo o território sob sua jurisdição*”. (Chaves, 2012)

A crença de que “*a história é testemunha viva da difícil construção de um conceito de segurança*” (Valente, 2013), permite compreender que produzir mais segurança significa intervir em, pelo menos, duas dimensões: uma objetiva ou formal, associada à taxa da criminalidade, e outra subjetiva ou informal, associada à perceção da segurança pelos cidadãos, o sentimento de segurança ou seguridade. (Lourenço, 2013; Alves, 2010)

---

<sup>3</sup> Artigo n.º 27.º da Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto. *Diário da República n.º 155/2005 – I Série-A*. Assembleia da República. Lisboa

A aldeia global veio contribuir para a consciência das vulnerabilidades das sociedades modernas, enquanto sociedades da informação (Ribeiro, 2012). Por sua vez, a percepção da falta de domínio completo sobre os perigos, afeta diretamente a forma como os cidadãos e as sociedades no seu todo se relacionam com os principais atores da segurança, emergindo, simultaneamente, novas áreas de especialização e maior responsabilidade. (Lourenço, 2014)

A insegurança, enquanto sentimento, medo e inquietação, condiciona a forma como o cidadão se relaciona com o Estado de Direito e exerce a sua liberdade individual, responsabilizando os partidos e os seus líderes políticos pelos ciclos sociais e económicos. Por sua vez, a politização da segurança é, recorrentemente, apontada como uma das fragilidades das sociedades contemporâneas, ocupando uma posição de destaque nas agendas políticas. (Lourenço, 2013)

Mais que estar propriamente seguras, as pessoas procuram objetivamente afastar o sentimento de insegurança, de medo e incerteza, receando o que não conseguem controlar. Este sentimento dificilmente corresponde, de uma forma linear, ao grau de segurança efetiva de uma determinada situação, sendo frequentemente condicionado por efeitos de contágio, exponenciados pela sociedade tecnológica e mediática em que vivemos e por uma cultura sensacionalista, cada vez mais característica dos órgãos de comunicação social e da sua luta permanente por audiências. (Moleirinho, 2009)

A resposta a estes novos desafios de (in)segurança parece passar pela definição de novos quadros de atuação, uma mudança de paradigma capaz de reforçar a legitimidade das forças policiais, orientada para as reais expectativas dos cidadãos. (Nogueira, et al., 2014)

## **2. Modelos de Policiamento**

Os modelos de policiamento, enquanto estratégias adequadas aos contextos e envolventes sociais, devem partir de uma análise cuidada da criminalidade e do sentimento de (in)segurança dos cidadãos.

Para a escolha do modelo a adotar parece fundamental a partilha de uma clara definição de conceitos pelas instituições, construindo um

léxico comum a todos os colaboradores que as integram e permitindo que estejam cientes das especificidades de serviço que desenvolvem. (Nogueira, et al., 2014)

Por outro lado, importa referir que os modelos de policiamento não são estáticos e tendem a acompanhar as mudanças sociais e políticas, estando sujeitos a transformações progressivas ou até, sendo necessário, mais repentinas. Estas últimas, são, essencialmente, originadas por uma emergente procura de segurança e pela necessidade de dar respostas de política pública. (Oliveira, 2008)

O modelo de polícia do tipo “comunitário” e de “proximidade” surge em detrimento de um modelo do tipo “profissional”. Apesar de ambos conceitos sugerirem uma aproximação da polícia à população, em ambos conceitos não enforma a perda de autoridade por parte da polícia. A natureza da função policial assenta, em parte, na possibilidade do recurso à força, que deve ser mantida, pelo que, independentemente do modelo de policiamento a adotar, a polícia deve continuar a ter um papel fundamental na manutenção da ordem e no combate ao crime. Parece estar em causa encontrar um novo equilíbrio entre a reação e a prevenção, entre uma polícia de tipo profissional e uma polícia comunitária ou de proximidade. (Oliveira, 2008)

Alguns autores defendem que o conceito de *polícia comunitária* e de *polícia de proximidade* são duas designações que não encerram alterações ao nível filosófico e estratégico, optando indiscriminadamente por uma ou outra designação. (Oliveira, 2008)

No entanto, o protagonismo atual das estratégias comunitárias e de proximidade nas dinâmicas diárias de segurança, levantam a necessidade de analisar os conceitos e perceber se existem efetivamente elementos suficientemente diferenciadores que os individualizam. (Nogueira, et al., 2014)

#### *a. Enquadramento concetual*

O conceito de polícia aceite pela ordem constitucional portuguesa é o de Marcelo Caetano, que define polícia como “o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das



*atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”*. (Caetano, 1990)

O mesmo autor diferencia formalmente dois tipos de polícia: a Administrativa (que se subdivide em administrativa geral e administrativa especial, sendo que a primeira define como objeto da sua ação a garantia da segurança das pessoas e dos seus bens e a manutenção da ordem pública, enquanto a segunda procura assegurar a proteção de outros fins ou bens específicos de natureza administrativa e que estejam consignados na lei) e a Judiciária (que tem como missão a investigação dos delitos que a polícia administrativa não impediu que se cometessem, reunindo as provas e encaminhando estas e os autores dos delitos para os tribunais). (Caetano, 1990)

Não obstante a estas premissas, analisados vários conceitos de polícia, aquele que poderá se adequar melhor às polícias modernas é o conceito proposto por Robert Peel (citado por Alves, 2007), pois a afirmação “*a polícia é o público e o público é a polícia*” encerra em si a essência do que deve representar, modernamente, a polícia – uma permanente proximidade e cooperação entre polícia e comunidade. (Alves, 2007)

Por outro lado, o termo *proximidade* tem origem etimológica no termo latino *proximitate*, podendo ser entendido como vizinhança, contiguidade, cercanias ou arredores<sup>4</sup>. Segundo Alves (2007), a expressão *proximidade* deve remeter-nos sempre ao conceito de *parceria*, de conjugação de esforços e de recursos para alcançar objetivos que de outra forma dificilmente se atingiriam.

Seguidamente, a tarefa de encontrar resposta ao que será a representação do policiamento de proximidade, congregando os dois conceitos apresentados, seria aparentemente fácil mas, segundo Bolle (1998), encontrar um conceito consensual resulta ser uma missão impossível pois tal conceito teria de “*integrar elementos institucionais próprios de cada sistema, de cada país*”. (Bolle, 1998)

---

<sup>4</sup> Dicionário Universal Multimédia 2003, Edição em CD-ROM, Porto Editora, 2002.



Apesar dessa diversidade concetual, no âmbito policial, a expressão *proximidade* deve ser entendida “*numa lógica de proximidade social e de cooperação com outros autores sociais*”. (Alves, 2007)

### ***b. Policiamento de proximidade vs Policiamento comunitário***

Nesta senda, o autor Alves (2007) afirma que a ideia de proximidade policial significa prevenção pois, enquanto modelo de atuação policial, possui como objetivo último “*a melhoria da qualidade de vida dos grupos sociais ou pessoas, tentando intervir numa fase anterior à ocorrência de problemas mais graves*”. Nesta linha de pensamento, o autor afirma que a ênfase passa da reatividade, característica dos modelos de polícia profissional, para a pro-atividade, direcionando a atitude da polícia no sentido de encarar a comunidade não como cliente mas como sua “*auxiliar direta na luta contra o crime e contra as incivilidades*”. (Alves, 2007)

Já Bolle (1998) refere-se à polícia de proximidade como “*todo o modo de relacionamento entre polícia e a comunidade, sobretudo entre polícias e os cidadãos*” e a sua visão é complementada com as afirmações de Moleirinho (2009), que defende que “*o conceito de Policiamento de Proximidade tem na sua génese a gestão partilhada da questão de segurança. A instituição policial, apesar de ser um “parceiro”, atua conjuntamente com os outros parceiros da sociedade civil, autarquias locais, a educação e os movimentos cívicos, formando uma estrutura em rede de vasos comunicantes e convergentes para a resolução de um problema emergente*”.

Neste modelo, a iniciativa é exclusivamente da polícia e a ligação à ideia de proatividade policial leva a que lhe caiba a procura dos problemas locais e a recolha de informação para a descoberta da solução mais adequada. A polícia surge como ator principal de um sistema que não poderá funcionar sem outros atores (principalmente a população), que assumem um papel importante no fornecimento de informação e na identificação dos problemas. Esta simbiose, polícia-cidadão, requer um enorme e moroso trabalho, o qual passa por “*...assegurar uma presença personalizada, regular, ostensiva e securitizante ...*” que, por

ser continuada, fomenta a aproximação da polícia à população. (Alves, 2008)

Esta aproximação às populações é o principal elemento gerador do sentimento de segurança dos cidadãos e estes, por sua vez, retribuem contribuindo para que a polícia obtenha fontes de informação para explorar o fator antecipação e reduzir a criminalidade. (Nogueira, et al., 2014)

Assim, Alves (2007) defende que *“o que caracteriza uma polícia de proximidade é o facto de adotar “modus operandi” capazes de se adaptarem para resolverem os problemas e satisfazer as necessidades específicas de cada comunidade”*, sendo que para Alves (2010) *“o maior esforço da segurança deve ser empenhado nas ações com carácter preventivo. A polícia deve reforçar o processo de controlo social informal da comunidade, consumindo tempo a escutar e a compreender os habitantes, interessando-se pelas pequenas desordens e intervindo para fazer cessar em vez de considerar tais intervenções como profissionalmente menores”*.

*“Polícia de proximidade, polícia comunitária: não será tautológico? Não será dizer duas vezes a mesma coisa?”* (Bolle, 1998). A dúvida levantada pelo autor é partilhada por muitos, apesar de haver quem refute claramente este ponto de vista. O autor Alves (2007) afirma que o policiamento comunitário é característico do mundo anglo-saxónico, enquanto o de proximidade é do mundo francófono, mas que a orientação do policiamento para a resolução de problemas se encontra em ambas realidades, sendo apenas uma questão de designação pois *“é quase senso comum o facto de, entre os dois modelos referidos, não existirem grandes diferenças, e que em termos práticos acabam por ter bastantes aspetos comuns”*. (Alves, 2007)

Segundo Bolle (1998) a *“conceção comunitária ou de proximidade revela-se conforme à ideia de descentralização ou regionalização da polícia (...) tal como ao desdobramento dos recursos, que permite oferecer serviços mais pormenorizados, mais específicos, em resposta às necessidades da população”*.

Já para Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux (citados por Nogueira, 2014), o policiamento comunitário *“é definido como uma filosofia e estratégia organizacional que proporcionam uma nova*

*parceria entre a população e a polícia, baseada na premissa de que ambos devem trabalhar, conjuntamente, na construção da segurança pública*". Operacionalmente, definem o policiamento comunitário "como a filosofia de policiamento adaptado às exigências do público que é atendido e onde o polícia presta um serviço completo". Assente neste conceito, Nogueira (2014) afirma que o centro de gravidade desde modelo assenta no fato da comunidade "participar ativamente nas soluções encontradas para a resolução de problemas, validando ou não a atuação policial".

O autor Ramirez (2005) defende esta concetualização e define quatro objetivos estratégicos para este modelo de policiamento: (Ramirez, 2005)

- **Orientação para o exterior:** consiste na integração da polícia na comunidade, adotando também uma perspectiva operativa que assenta no conhecimento das causas de insegurança e na consequente assunção das preocupações e prioridades populacionais como suas, tomando as medidas necessárias;
- **Participação da comunidade:** em que a própria comunidade identifica os problemas e participa na elaboração de propostas para a sua resolução e na definição do papel a desempenhar pelos diversos atores (polícia, cidadãos, associações e outras organizações de serviço público e social) – a polícia deixa de ser o único ator a contribuir diretamente para a melhoria das condições de segurança, sendo a iniciativa e a responsabilidade partilhadas;
- **Evolução da comunidade:** valorização da criação de alicerces entre população e polícia que permitam a continuidade sustentada deste modelo de policiamento;
- **Solidariedade com as vítimas:** tanto a polícia como a comunidade deverão desenvolver projetos de apoio às vítimas, contribuindo ambos para a reabilitação e reinserção dos delinquentes.

O modelo de policiamento comunitário não favorece, tradicionalmente, a diminuição objetiva da criminalidade mas, antes, contribui para um aumento significativo do sentimento de segurança da população e para a melhoria da imagem das forças de segurança. (Ramirez, 2005)

Existem exemplos europeus recentes passíveis de ser enquadrados nesta concetualização e que foram agraciados com o Prémio Europeu de Prevenção da Criminalidade 2012, os quais adotam os objetivos estratégicos definidos por Ramirez (2005).

O projeto dinamarquês “*Your Police Officer*”, vencedor do referido prémio, consistiu na implementação de equipas de policiamento comunitário, formadas por agentes policiais especialistas selecionados e com formação adequada, que promoveram a aproximação da força policial ao cidadão e a participação deste último na prossecução da segurança pública. As equipas foram implementadas com base em estudos de situação assentes em critérios de criminalidade, sentimento de segurança e número de habitantes. (Lérias, 2012)

Mais aproximado do que é o segundo objetivo estratégico do policiamento comunitário, o projeto suíço também agraciado pelo prémio, consistiu na aplicação do modelo de policiamento comunitário à resolução do elevado número de furtos em residências registados nas épocas de Natal e Ano Novo, assente num conceito de “*neighborhood watching*” que permitiu a obtenção de excelentes resultados. Este conceito baseia-se na colaboração ativa do cidadão na prevenção criminal, constituindo redes de informação e interação social voluntárias entre os habitantes de bairros e zonas residenciais que, conjugadas com o grande apoio e aproximação dos agentes policiais, formaram aquilo que designaram de “*vigilantes do bairro*”. (Lérias, 2012)

A aplicação do modelo de policiamento comunitário poderá ser alvo de resistência dentro das próprias organizações policiais, por receio de fragilizar a hierarquia. Segundo Ramirez (2005), os comandos que, normalmente estabelecem as prioridades e formas de empenhamento, passariam a ser informados pelos escalões subordinados acerca das ações que deveriam ser adotadas, em função das necessidades da comunidade local. Este novo paradigma poderá ser visto como uma “inversão” da cadeia de comando, sendo apontado como um dos maiores obstáculos à sua implementação. (Ramirez, 2005)

Comparativamente, ambos modelos (policiamento de proximidade e comunitário) se caracterizam por envolverem a população na identificação e resolução dos problemas, por darem prioridade à vertente preventiva em detrimento da reativa e por imporem novas metodologias

ou formas de resolução dos problemas sociais, procurando incidir sobre as causas e não sobre os efeitos. (Alves, 2007)

Nestes modelos, a eficácia da ação policial “*mede-se pela ausência de desordem, a paz social que se consegue viver*” (Alves, 2007) e a organização policial “... *adota uma estratégia de consulta permanente da comunidade, que permite estabelecer programas de ação perfeitamente adaptados à região e às necessidades de interesse local (...), fomenta todas as formas de cooperação com outros organismos de controlo social*” (Bolle, 1998) e funciona para resolver os problemas da comunidade, independentemente de estes estarem localizados ou não no âmbito criminal.

### 3. A GNR e o policiamento de proximidade

Uma abordagem holística da forma como a GNR estrutura e aplica este modelo policial permitirá compreender o enquadramento do caso de estudo.

Assim, a Lei Orgânica da GNR (Lei n.º 63/07 de 6 de novembro) define como uma das suas missões a prevenção da criminalidade e a proteção, socorro e auxílio dos cidadãos.

A GNR dispõe de meios humanos e materiais que desempenham missões de policiamento de proximidade com carácter de exclusividade e a Norma de Execução Permanente (NEP) 3.58 de 06 de abril de 2011 constitui-se como o Regulamento dos Programas Especiais de Policiamento de Proximidade da GNR, concretizando a definição da estrutura, das competências e dos procedimentos no âmbito daquela que se pode designar a área dos “programas especiais”.

Assim, aquele documento refere que no âmbito dos seus órgãos superiores de comando e direção, a estrutura atual da instituição comporta uma Repartição de Programas Especiais<sup>5</sup> (RPE) especialmente vocacionada para a implementação dos programas especiais de policiamento de proximidade. As suas competências vão desde o planeamento, coordenação e supervisão da execução de missões relativas

---

<sup>5</sup> Na dependência da Divisão de Emprego Operacional, da Direção de Operações do Comando Operacional.

à prevenção criminal, policiamento de proximidade e segurança comunitária e programas especiais até à elaboração de propostas e estudos nesta área.

Os 311 militares atualmente afetos a esta estrutura estão organizados em 81 Secções de Programas Especiais (SPE), incluídas na estrutura orgânica dos Destacamentos Territoriais, que se articulam em Núcleos Escola Segura (NES), Núcleos Idosos em Segurança (NIS) e Núcleos Comércio Seguro (NCS).<sup>6</sup>

Atualmente, a GNR possui implementados diversos programas especiais de policiamento de proximidade, que, institucionalmente, se organizam com base na iniciativa da sua implementação, seja pelo Ministério da Administração Interna, por outros organismos ou por iniciativa da própria GNR.<sup>7</sup>

No âmbito dos programas especiais de iniciativa ministerial inserem-se os programas Escola Segura (direcionado para a comunidade escolar), Apoio 65 – Idosos em Segurança (direcionado para a população idosa), Comércio Seguro (visando os estabelecimentos de comércio tradicional e os comerciantes em geral), Verão Seguro – Chave Direta (visando a prevenção de furtos em residências durante a época balnear), o Transporte Seguro de Tabaco (com vista à prevenção do furto e roubo de tabaco), Táxi Seguro (visando a proteção dos taxistas), Abastecimento Seguro (com vista à prevenção da criminalidade verificada nos postos de abastecimento de combustíveis), Farmácia Segura (visando este tipo específico de estabelecimento) e Campo Seguro (partindo de uma iniciativa da GNR é atualmente um projeto ministerial que visa a prevenção dos furtos de metais não preciosos).<sup>8</sup>

Por sua vez, os programas especiais de iniciativa de outros organismos aplicados pela GNR são o SOS Azulejo e Igreja Segura, ambos de iniciativa da Polícia Judiciária, com vista a prevenção da criminalidade específica daquelas áreas.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Fonte: Palestra do Chefe da Repartição de Programas Especiais no âmbito do Curso de Promoção a Oficial Superior da GNR 2014/15.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Fonte: Palestra do Chefe da Repartição de Programas Especiais no âmbito do Curso de Promoção a Oficial Superior da GNR 2014/15.

<sup>9</sup> Idem.



No que respeita aos programas de iniciativa da GNR, encontram-se implementados o Tourist Support Patrol (de âmbito nacional e com vista à garantia da segurança de pessoas e bens em zonas turísticas e eventos especiais), Residência Segura (visando a prevenção de roubos em residências no concelho de Loulé), Investigação e Apoio a Vítimas Específicas (cuja objetivo passa pela especialização dos recursos e dos procedimentos adequados à investigação e apoio às vítimas, particularmente, de crimes de violência doméstica e maus tratos). Nestes programas também se insere a Operação “Azeitona Segura”, o caso de estudo do presente trabalho e que será devidamente escalpelizado no capítulo seguinte.<sup>10</sup>

A diversidade de programas especiais de policiamento de proximidade revela uma grande prevalência deste modelo de policiamento na atividade da GNR assim como a sua adaptabilidade a problemas e destinatários específicos. Revela-se premente, nesta altura, analisar e perceber qual a importância atribuída pela instituição a este modelo de policiamento para o seu futuro. Assim, a análise da “Estratégia da Guarda 2020 – Uma Estratégia de Futuro”, documento oficial que formaliza o Plano Estratégico da GNR para 2015-20, é fundamental para compreender esta importância.

Decorre do Plano Estratégico da GNR que o Cidadão é tido como o centro de gravidade de toda a sua atividade que, por sua vez, assume a visão de “*ser uma Força de Segurança humana, próxima e de confiança que se distinga pela excelência do serviço que presta e seja reconhecida como referência nacional e internacional no domínio da segurança*”. (Guarda Nacional Republicana, 2015)

Das várias Linhas de Orientação Estratégica definidas, realça-se a linha “*Força de segurança presente e próxima*”, com vista à procura da proximidade, interação e confiança dos cidadãos. No âmbito desta, pretende-se reforçar o patrulhamento comunitário e de proximidade (Programas Especiais), potenciar o uso de tecnologias de informação para a interação Guarda-Cidadão, fortalecer a cooperação e colaboração com as diversas entidades, desenvolver uma abordagem proactiva e garantir a disponibilidade permanente na defesa e salvaguarda dos

---

<sup>10</sup> Ibidem.



direitos do Cidadão e garantir uma resposta célere e eficaz no âmbito de todas as atribuições da Guarda. (Guarda Nacional Republicana, 2015)

Desde logo se denota uma clara aposta nas diversas atividades que enformam o modelo de policiamento de proximidade, que são ainda escalpelizadas nos Objetivos Estratégicos, dos quais se realçam “*Fomentar e potenciar uma maior interação Guarda-Cidadão*” e “*Reforçar o patrulhamento comunitário e de proximidade*”. (Guarda Nacional Republicana, 2015)

Conclui-se que há uma clara aposta no desenvolvimento do modelo de policiamento de proximidade como parte integrante da estratégia para o futuro da GNR na prossecução da sua missão de “*assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional*”. (Guarda Nacional Republicana, 2015)

#### 4. Operação Azeitona Segura – um caso de boas práticas

A olivicultura é a atividade agrícola mais importante no concelho de Moura, sendo o principal vetor da economia local e assumindo um importância socioeconómica extremamente elevada. Com uma extensão superior a 45000 ha, o olival mourense caracteriza-se por ter campanhas de apanha tradicional, ou seja, que carecem de muita mão de obra humana para promover a colheita e tratamento da azeitona. Esta característica impulsiona, nos meses de Novembro a Fevereiro de cada ano, um grande aumento de cidadãos estrangeiros no concelho. (Lérias, 2009)

Por outro lado, a criminalidade associada à atividade, em particular o furto de azeitona, era, desde há alguns anos, uma realidade preocupante e repetitiva que causava, além dos graves prejuízos financeiros, um forte sentimento de insegurança na população. Entre Novembro de 2005 e Fevereiro de 2006 foram furtados mais de 10000 kg de azeitona, correspondentes a praticamente €10000,00 de prejuízos diretos. A estes números acresceram os prejuízos indiretos causados

pelos danos nas culturas e os da criminalidade não denunciada. (Lérias, 2012)

Para proporcionar uma resposta adequada a este problema, a subunidade territorialmente competente da GNR (o Destacamento Territorial de Moura) sentiu a necessidade de criar novas dinâmicas locais de policiamento e de partilha de informação, uma vez que os processos normais de patrulhamento e de resposta às ocorrências policiais não permitiam garantir resultados minimamente satisfatórios.



Figura n.º 1 – Logotipo da Operação “Azeitona Segura”.

Fonte: Arquivo DCRP/GNR

A Operação “Azeitona Segura” surgiu como um projeto de policiamento de proximidade, adaptado à atividade agrícola de olivicultura do concelho de Moura, distrito de Beja, implementado inicialmente pelo Destacamento Territorial de Moura da GNR. Iniciou-se no ano de 2005, tendo como objetivo principal a prevenção da criminalidade associada à olivicultura, nomeadamente os furtos de azeitona, assim como a redução do sentimento de insegurança das populações. Por forma a coincidir com a época sazonal de colheita de azeitona, desenvolvia-se entre os meses de Novembro e Fevereiro. (Guarda Nacional Republicana, 2013)



Figura n.º 2 – Ação de patrulhamento de proximidade.

Fonte: Arquivo DCRP/GNR

Assim, o projeto que mais tarde veio a ser consagrado como programa especial de policiamento de proximidade teve como principais visados os olivicultores e os trabalhadores (população local e estrangeira) envolvidos na atividade e assentou em três pilares, que foram implementados progressivamente: (Lérias, 2012)

- i. **O Patrulhamento de Proximidade:** o policiamento propriamente dito, com recurso a vários meios (viaturas todo-o-terreno, motocicletas, quadriciclos e cavalos), através do qual se controlavam os campos diariamente e se contactavam os olivicultores e trabalhadores nos seus locais de trabalho;
- ii. **A Informação Pública:** enquanto estratégia de comunicação e de relações públicas que segundo Rodrigues (2013) é “*um pilar fundamental no sucesso dos Programas Especiais de Policiamento de Proximidade*” e englobava a informação prestada aos visados nos próprios locais de trabalho (através da distribuição de panfletos e do seu aconselhamento para a adoção de comportamentos e hábitos de segurança), assim como ações de divulgação nos órgãos de comunicação social locais e nacionais, onde se noticiava o projeto e seus resultados;

iii. A **Cooperação** com organismos públicos e privados: que permitiu a criação de uma rede de cooperação multidisciplinar envolvendo forças vivas da região e os próprios visados num esforço conjunto pela segurança comum. Com os organismos públicos a cooperação assentava na partilha de informações e no planeamento de ações de fiscalização conjuntas com vista ao controlo e acompanhamento da atividade, enquanto que com os organismos privados (cooperativas e outros) assentava na colaboração da divulgação do projeto e na existência de mais um elo de ligação entre a GNR e os visados do projeto. Neste contexto eram realizadas anualmente, no início das campanhas, reuniões abertas ao público, onde participam todas as entidades públicas e privadas envolvidas e os próprios visados, sendo apresentado o projeto, aconselhados comportamentos e hábitos de segurança e esclarecidas dúvidas.

#### *a. Objetivos*

Durante as campanhas sazonais de colheita de azeitona era furtada uma grande quantidade de azeitona, a cujos prejuízos era acrescido o valor do dano causado nas árvores de fruto, que implicava ainda mais custos a médio/longo prazo ao nível da redução ou eliminação da produção em anos subsequentes. (Lérias, 2012)

Outra consequência direta desta criminalidade era a existência de uma economia paralela resultante da negociação da azeitona furtada, consistindo também numa preocupação de segurança, até porque a própria atividade não era sujeita a controlo e fiscalização. (Lérias, 2012)

Assim, o objetivo principal do projeto assentou na prevenção da criminalidade associada à olivicultura, com vista à redução dos furtos de azeitona e ao aumento do sentimento de segurança. (Lérias, 2012)

Citando as palavras dos militares envolvidos na operação “... *queríamos os salvar de serem vítimas da criminalidade associada à produção de azeitona, o nosso objetivo era ajudá-los...*” (Rodrigues,

2013). Foram ainda estabelecidos como objetivos secundários: (Lérias, 2012)

- Promover a participação dos visados – procurando o seu esclarecimento e a sua colaboração ativa para a adoção de comportamentos e hábitos de segurança na atividade laboral;
- Fiscalizar a atividade olivícola – promovendo o controlo dos fluxos de mercadorias e prevenindo ilícitos fiscais e laborais, assim como a economia paralela;
- Cooperar com outros organismos públicos – através da troca de informação e do planeamento de ações conjuntas de fiscalização, estabelecendo canais de ligação privilegiados.

#### *b. Estrutura*

Apesar da implementação do projeto ter sido progressiva, com início no ano 2005, desde logo um processo de monitorização e análise da atividade desenvolvida com vista ao seu aprovisionamento constante, permitiu estruturar o programa nos três pilares já referidos. O planeamento da atividade de cada pilar e o seu desenvolvimento de forma conjugada consubstanciou uma atividade global coordenada e eficaz. (Lérias, 2012)

Assim, no âmbito do pilar **Policiamento de Proximidade** inovou-se pela criação de Equipas de Patrulhamento de Proximidade, com exclusividade de missão, que contactavam diariamente com olivicultores e trabalhadores, recolhiam informações, patrulhavam os olivais, visitavam regularmente negociadores particulares de azeitona e fiscalizavam viaturas de transporte de azeitona em trânsito. Uma segunda inovação assentou no empenhamento da diversidade dos meios disponíveis – auto, moto e a cavalo – para o patrulhamento dos olivais, itinerários de transporte da azeitona e lagares de azeite, o que promoveu a canalização do patrulhamento ordinário para os locais mais críticos e aumentou significativamente o número de militares empenhados na ação. (Lérias, 2012)





Figura n.º 3 – Meios empenhados no patrulhamento de proximidade.

Fonte: Arquivo DCRP/GNR

O controlo dos negociadores locais de azeitona, através de visitas regulares, revelou ser uma medida de extrema eficácia pois permitiu dissuadir as práticas criminais associadas à economia paralela com base no produto furtado. Para esta dissuasão também contribuíram ações pontuais de reforço de patrulhamento, que consistiam na intensificação do volume de patrulhas num determinado período e local. (Lérias, 2008)

Uma outra inovação ao nível do processo de planeamento semanal do patrulhamento assentou no envolvimento direto dos militares que posteriormente o viriam a executar, cujo conhecimento adquirido no terreno permitia planear e canalizar a ação para os locais onde efetivamente era mais necessária. Estes mesmos militares promoveram a criação de mapas de área, enquanto documentos de apoio ao planeamento e à execução do patrulhamento, com realce das zonas mais importantes e de maior índice de criminalidade. (Lérias, 2010)

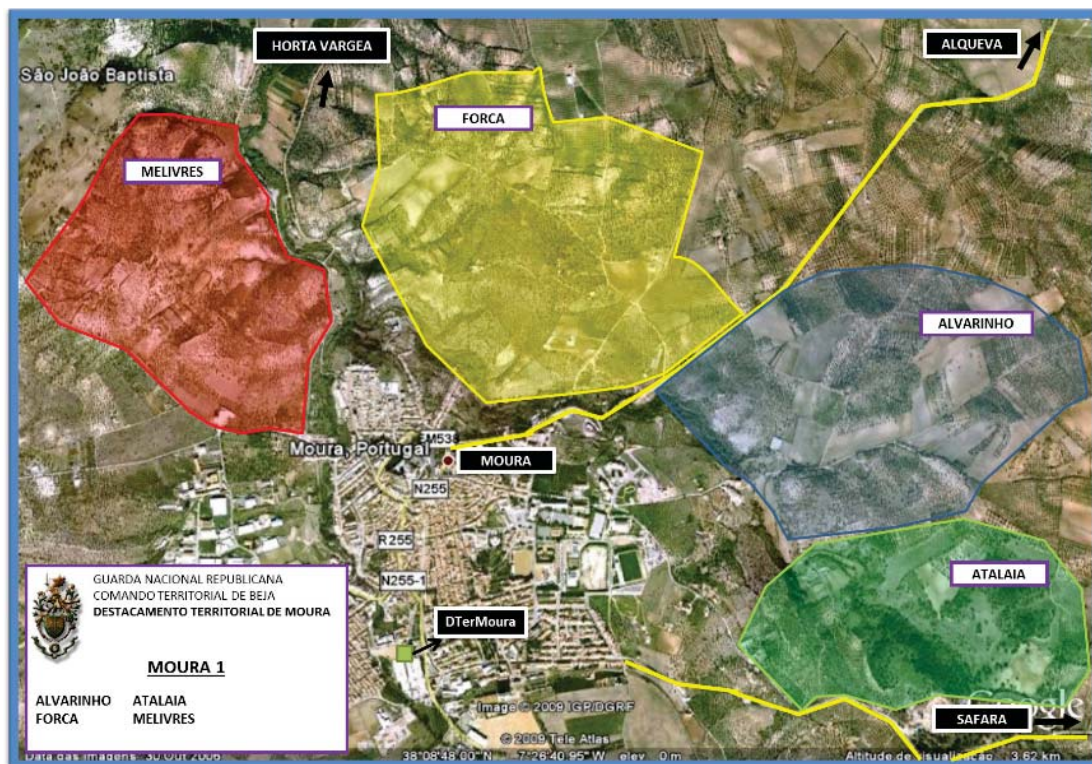


Figura 4 – Mapa da zona de patrulhamento Moura1.

Fonte: Arquivo GNR

A par da sua execução, o registo diário do serviço desenvolvido, a elaboração de Relatórios de Informação Policial (quando necessários) e a elaboração de estatísticas mensais permitiram desenvolver um processo de análise de informações de apoio à decisão e ao planeamento que, apesar de insipiente, se tornou no motor do melhoramento constante do programa. A criação de uma base de dados de registo dos resultados e informações policiais recolhidas potenciou o referido processo de análise de informações. (Lérias, 2007)



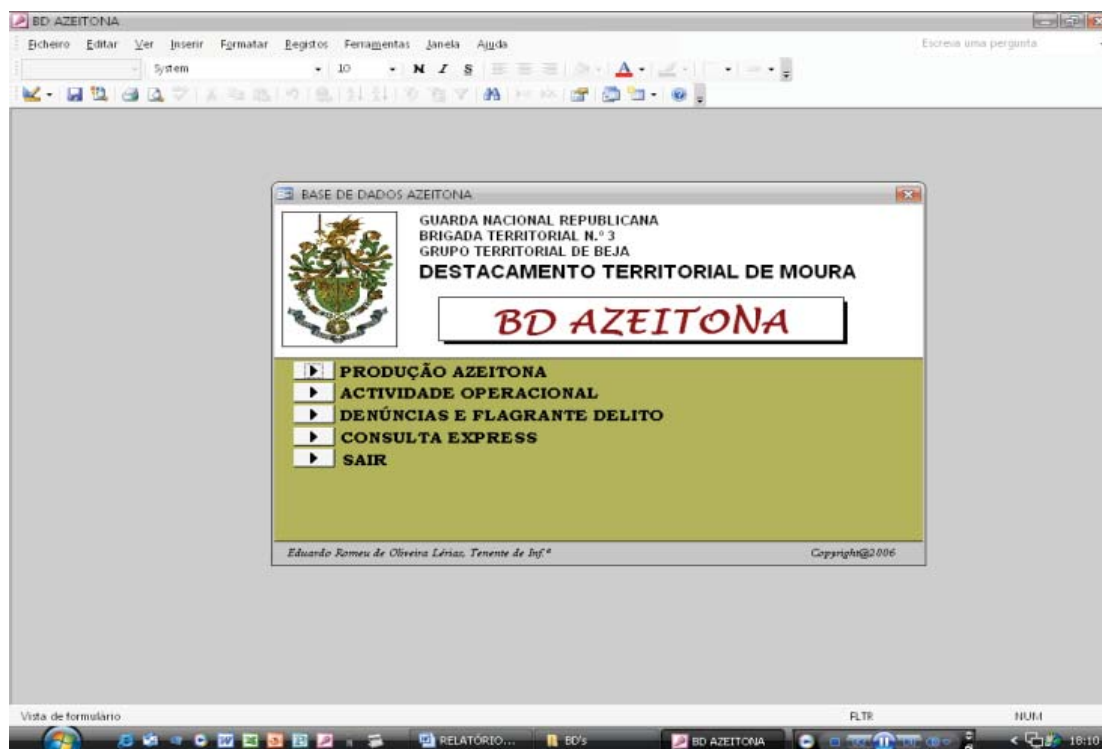


Figura 5 – Imagem da base de dados de apoio à Operação “Azeitona Segura”.

Fonte: Arquivo GNR

Por sua vez, o pilar **Informação Pública** contribuiu decisivamente para os objetivos do programa e segundo Rodrigues (2013) “... a estratégia de Comunicação e as Relações Públicas desenvolvida favoreceu a promoção e a divulgação dos objetivos a atingir”.

Através da criação de panfletos que continham conselhos úteis de segurança e os contactos da GNR, distribuídos diretamente aos trabalhadores no terreno e em locais públicos, foi possível complementar a ação preventiva do patrulhamento. Nesta senda, foram também criados e distribuídos panfletos específicos para negociadores particulares de azeitona. (Lérias, 2010)

**PARA UMA CAMPANHA SEGURA**



O DESTACAMENTO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA DE MOURA EM COLABORAÇÃO COM A COOPERATIVA AGRÍCOLA DE MOURA E BARRANCOS UNIDOS PELA MESMA CAUSA NA PREVENÇÃO AO FURTO DE AZEITONA.



GUARDA NACIONAL REPUBLICANA  
COMANDO TERRITORIAL DE BEJA  
*Destacamento Territorial de Moura*

**CAMPANHA DE AZEITONA 2009/2010**



**A GNR CONSIGO PARA UMA MELHOR CAMPANHA**

**Organização**

**Guarda Nacional Republicana  
Destacamento Territorial de Moura**  
Largo de S. Francisco s/n 7860-007 Moura  
Telefone: 285200080  
GSM: 961193004  
E-Mail: gnr.moura@gmail.com

Em colaboração com  
**Cooperativa Agrícola de Moura e Barrancos**  
Rua das Forças Armadas, 9 Apartado 7  
7860-034 Moura



**A GUARDA ACONSELHA:**



Evite deixar utensílios da apanha da azeitona no olival ao fim do dia.

Não deixe azeitona colhida no olival.

Troque impressões com olivicultores vizinhos sobre procedimentos de segurança.

Anote e informe a GNR de qualquer movimento suspeito verificado junto do seu olival.

**SEJA VOCÊ O PRIMEIRO A PREVENIR O FURTO NO SEU OLIVAL!**



**CONTACTE-NOS**

Destacamento Territorial de Moura  
285200080  
Posto Territorial de Amareleja  
285982259  
Posto Territorial de Safara  
285935156  
Posto Territorial de Sobral da Adiça  
285975256  
Posto Territorial de Barrancos  
285958112  
Posto Territorial de Vila Verde de Ficalho  
284575255  
Posto Territorial de Vila Nova de S. Bento  
284588107



*Senhor olivicultor  
colabore com a GNR  
para uma Campanha  
mais segura*





**ESTAMOS CONSIGO**



Figura n.º 6 – Panfleto distribuído aos visados da Operação “Azeitona Segura”.

Fonte: Arquivo GNR

Ainda no âmbito deste pilar, desenvolveu-se uma forte campanha publicitária como instrumento de prevenção criminal e potenciadora do sentimento de segurança nas populações, na qual se incluíram a criação de cartazes do projeto, sua distribuição e afixação pública; o anúncio diário da Operação “Azeitona Segura” em rádios locais, acompanhado de mensagens de segurança e difusão de contactos; a emissão de comunicados de imprensa para órgãos de comunicação social locais e nacionais e a emissão de reportagens televisivas, revelando ser um “*contribuindo para a amplificação da visibilidade do mesmo e aumentando o regozijo da comunidade local*”. (Rodrigues, 2013)



Figura n.º 7 – Cartaz do programa afixado em mobiliário urbano para informação (MUPI).

Fonte: Arquivo GNR



Figura n.º 8 – Reportagem televisiva da operação.

Fonte: Arquivo DCRP/GNR

A **Cooperação** com organismos públicos e privados, como terceiro pilar do programa, também teve um contributo nuclear para o seu sucesso. O envolvimento de entidades públicas como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), a Direção Geral de Impostos (DGI), o Instituto de Segurança Social (ISS), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Câmara Municipal de Moura e as Juntas de Freguesia do Concelho de Moura, permitiram a realização de fóruns multidisciplinares onde as diversas responsabilidades e competências se congregaram num esforço comum. (Lérias, 2012)

Assim, com a ACT, o SEF, a DGI, o ISS e a PSP desenvolveu-se o planeamento e execução de ações conjuntas de fiscalização da olivicultura, assim como a troca permanente de informações com vista ao controlo e acompanhamento da atividade e da permanência de cidadãos estrangeiros em Território Nacional. (Lérias, 2012)

As entidades privadas potenciaram a publicitação do programa junto dos visados e promoveram a cedência de informações atualizadas de interesse para a atividade policial. Com efeito, a Cooperativa Agrícola de Moura e Barrancos (enquanto visada com interesse direto no sucesso da operação) apoiou a difusão de informação aos visados e colaborou



na organização das reuniões de participação pública, onde todas as entidades envolvidas estavam presentes e se anunciava a metodologia de segurança, se aconselhavam e esclareciam visados, inclusive quanto às exigências legais da própria atividade. Outras entidades como a Rádio Planície (através da publicitação do programa e da difusão diária de conselhos), a Sulout, Publicidade e Artes Gráficas, Lda e Gráfica Mourense (através da conceção de material publicitário) tornaram-se parceiros essenciais ao programa. (Lérias, 2012)

O envolvimento dos organismos públicos e privados nesta atividade agrícola decorria das suas competências e interesses, respetivamente, sendo que o trabalho em rede foi fundamental para criar sinergias, estabelecer um clima de confiança e atingir, conseqüentemente, os objetivos traçados.



Figura n.º 9 – Reunião de apresentação pública do programa.

Fonte: Arquivo DCRP/GNR

O conhecimento do processo de implementação do projeto e sua evolução ao longo das campanhas sazonais da apanha da azeitona permite compreender a importância da flexibilidade da estrutura e da dinâmica de análise, avaliação e adaptação do projeto (Lérias, 2009). A figura n.º 10 ilustra cronologicamente esse processo, entre o ano 2004 e o ano 2012, o qual se descreve mais pormenorizadamente de seguida.



Figura n.º 10 – Friso cronológico de implementação da operação.

Fonte: Arquivo GNR

Apesar de a problemática ser antiga, só durante a campanha 2004/05, anterior à implementação do projeto, se procedeu metodologicamente à identificação do problema e à consequente elaboração de diversas modalidades de ação para a sua resolução. Neste método, desde logo se identificaram pontos fortes e pontos fracos, realçando-se nestes últimos o fato de os processos normais de patrulhamento não serem adequados à resolução do problema e haver necessidade de inovar o processo de prevenção daquela criminalidade para atingir os objetivos que, também nessa altura, se estabeleceram. Numa lógica de planeamento estratégico, vislumbraram-se oportunidades e identificaram-se ameaças com vista à escolha da modalidade de ação mais adequada. (Lérias, 2012)

O primeiro ano de implementação do projeto verificou-se na campanha 2005/06, onde se optou pela criação de equipas de patrulhamento, com a missão de policiar os campos e recolher informações que permitissem um direcionamento do patrulhamento e se deu início aos contactos com as entidades públicas e privadas relacionadas com a atividade, com vista a uma abordagem conjunta da problemática. Nessa campanha, verificou-se um aumento significativo da criminalidade. (Lérias, 2006)

No segundo ano de implementação, na campanha 2006/07, a utilização de novos meios para o patrulhamento (a cavalo) e a aposta na difusão de conselhos verbais para a participação ativa dos visados na sua própria segurança obtém resultados muito positivos. São também realizadas naquela campanha as primeiras reuniões públicas, que registam uma elevada adesão da população em geral. Assiste-se nesta campanha a uma redução muito significativa da criminalidade. (Lérias, 2007)

O objetivo primordial do projeto é atingido no terceiro ano de implementação, na campanha 2007/08, em que a prevenção da criminalidade tem resultados extraordinários e não se verificam quaisquer furtos – a redução da criminalidade é de 100%. Para tal contribuiu o uso de novos meios no patrulhamento (motos) e o planeamento e execução de ações conjuntas de fiscalização e troca de informações com organismos públicos. Estes resultados trouxeram um novo desafio para as campanhas seguintes: manter o índice de criminalidade e o sentimento de segurança. (Lérias, 2008)

Com uma metodologia em que os resultados obtidos superaram as expectativas, optou-se por manter a essência da operação na campanha 2008/09 e assiste-se a um ligeiro aumento da criminalidade. Da análise da informação que se desenvolvia anualmente foi possível concluir que o motivo do aumento ter-se-á devido à adoção de comportamentos de risco por parte dos visados que, perante os resultados obtidos e amplamente difundidos da campanha anterior, deixaram de adotar comportamentos e hábitos de segurança na sua atividade. (Lérias, 2008)

Assim, na campanha 2009/10 criam-se os primeiros panfletos e são publicados pela primeira vez os cartazes do programa para afixação pública. As ações de patrulhamento de proximidade são inovadas com meios moto4 e as ações conjuntas de fiscalização da atividade são aumentadas. A estas medidas acresceu uma clara aposta na estratégia de comunicação e relações públicas através da criação de um vídeo-clip institucional do programa e o recurso exaustivo aos órgãos de comunicação social, que obtém resultados positivos e se regista uma redução da criminalidade. (Lérias, 2010)

Durante a campanha de 2010/11, a estrutura do programa mantém-se na sua essência e inova-se pela afixação pública dos cartazes através



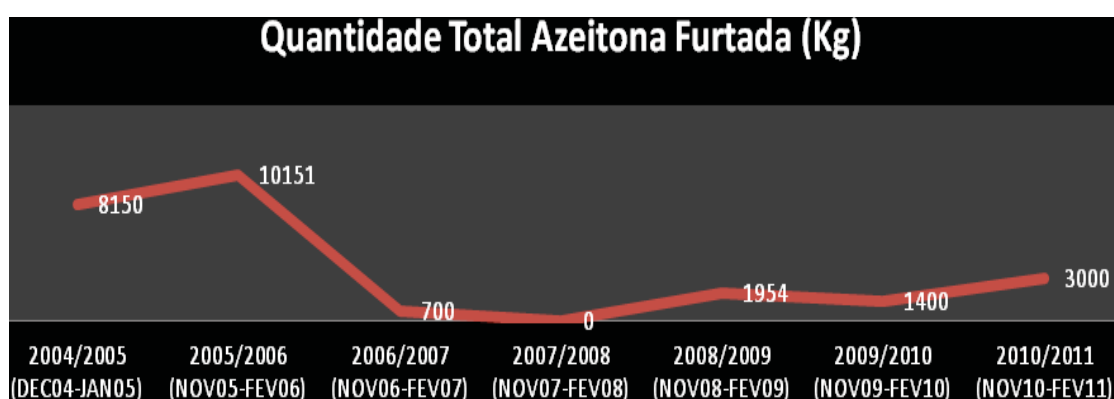
de *mobiliário urbano para informação* (MUPI), que sendo um serviço prestado por particular é financiado por vários organismos públicos (Lérias, 2011). Na campanha de 2011/12 opta-se pela renovação da imagem do programa e mantêm-se os seus três pilares estruturantes, voltando a registar-se excelentes resultados. (Costa, 2012)

### c. Resultados

A Operação “Azeitona Segura” superou os objetivos inicialmente estabelecidos pois proporcionou não apenas a redução em 100% da criminalidade (entenda-se o furto de azeitona) mas também reestabeleceu o sentimento de segurança das populações, criou canais privilegiados de cooperação e foi um programa agraciado e reconhecido pública e internacionalmente.

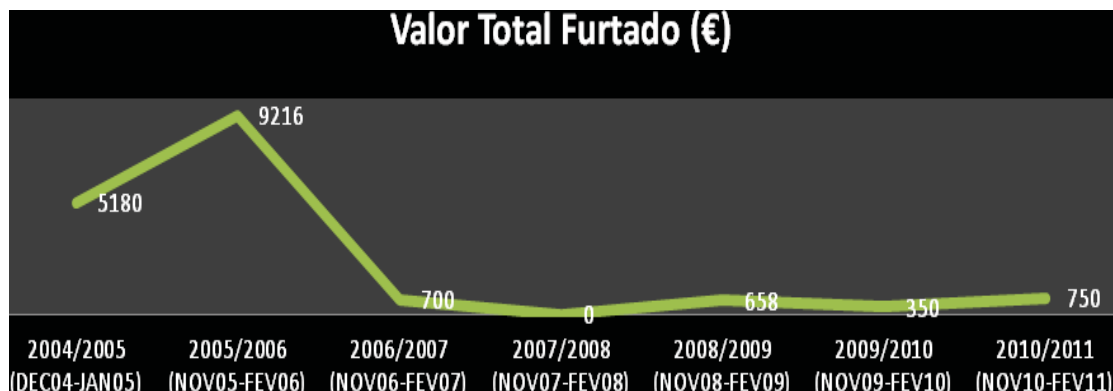
Ao nível da redução da criminalidade passou-se de valores acima de 10000 kg de azeitona furtada em 2005/2006 (equivalentes a cerca de €10000,00) para 0 kg em 2007/08, mantendo-se os índices extremamente baixos durante os anos seguintes. (Lérias, 2012)

Gráfico n.º 1 – Quantidade de azeitona furtada por campanhas de 2004 a 2011.



Fonte: Arquivo GNR

Gráfico n.º 2 – Valor em euros da azeitona furtada por campanhas de 2004 a 2011.



Fonte: Arquivo GNR

O aumento do patrulhamento de proximidade em aproximadamente 130% permitiu desenvolver progressivamente um maior sentimento de segurança na comunidade local, principalmente nas pessoas envolvidas na atividade. Os diversos agradecimentos escritos recebidos pela GNR e o feedback informal obtido no decurso da atividade de patrulhamento demonstram inequivocamente este fato. (Lérias, 2012)

Ao obter maior rendimento do seu trabalho, pela ausência de prejuízos diretos e indiretos da atividade criminal, os olivicultores tornaram-se mais participativos no processo de prevenção e passaram a adotar medidas de segurança ativas e passivas e a colaborar com a GNR, sendo também mais acompanhados e esclarecidos, levando a desenvolver a sua atividade com maior respeito pela legislação laboral vigente. A autora Rodrigues (2013) cita as palavras de um olivicultor que ilustra esta mudança “*Esta Operação mudou a atitude dos trabalhadores, antes quando viam a GNR escondiam e agora ficam gratos e contentes com a passagem da GNR pelo terreno*”. (Rodrigues, 2013)

A metodologia de cooperação adotada permitiu a conjugação de esforços no planeamento e execução de ações conjuntas de fiscalização da atividade e na troca de informações, que passou a ser feita de forma rápida, eficaz e com naturalidade. (Lérias, 2012)

O reconhecimento externo do sucesso do programa ocorreu em Novembro de 2010, ao ser vencedor do Prémio de Cooperação da 8<sup>a</sup>

Edição do Prémio de Boas Práticas do Sector Público, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Administração e pela Delloite. (Portal do Azeite, 2010)



Figura n.º 11 – Selo de vencedor do Prémio Cooperação do Prémio de Boas Práticas do Setor Público.

Fonte: Arquivo GNR

Este reconhecimento acabou por potenciar o sucesso do programa (Rodrigues, 2013), que veio a ser replicado noutras zonas do país, onde problemas semelhantes careciam de resolução (Lérias, 2012), obtendo também resultados bastante positivos, de tal forma que a Operação “Azeitona Segura” passou a constar dos Planos Anuais de Atividades da GNR e a ser considerado um Programa Especial de Policiamento de Proximidade (Guarda Nacional Republicana, 2013).

Em dezembro de 2012, o programa é reconhecido como Boa Prática Europeia na Conferência de Boas Práticas do European Crime Prevention Award 2012, realizada em Nicósia/Chipre, após ter sido selecionado pela Direção Geral da Administração Interna (DGAI) para representar Portugal na European Crime Prevention Network. (Lérias, 2012)

#### *d. Breves considerações*

O programa Operação “Azeitona Segura” foi uma verdadeira mudança no modelo de policiamento rural da GNR, provando ser possível aplicar um modelo de policiamento de proximidade a uma realidade que, aparentemente, não teria características para tal.

As mudanças organizacionais na GNR, no caso concreto, a adaptação de modelos de policiamento à resolução de problemas específicos são “perigosas” e “incertas”, tal como afirmou Nicolau Maquiavel ser *“nada mais difícil de manejar, mais perigoso de conduzir, ou de mais incerto sucesso, do que liderar a introdução de uma nova ordem de coisas, pois o inovador tem contra si todos os que se beneficiavam das antigas condições e apoio apenas túbio dos que poderão se beneficiar com a nova ordem”*.

Inicialmente, o descrédito institucional perante uma metodologia que, não sendo totalmente inovadora, alterava profundamente o “velho” conceito de patrulhamento rural trouxe algumas dificuldades de desenvolvimento ao programa (Lérias, 2012). O fato de existir uma equipa com funções exclusivas de patrulhamento de proximidade nos campos, que implicava um tratamento diferenciado entre militares que anteriormente desenvolviam o mesmo tipo de serviço, criou instabilidade a diversos níveis. No entanto, este mesmo fato *“promoveu a confiança depositada na nossa instituição (...) possibilitou à equipa obter informações privilegiadas para fazer face aos ilícitos”* (Rodrigues, 2013).

Não obstante às dificuldades encontradas durante o processo, o programa acabou por ser reconhecido como um verdadeiro exemplo de boas práticas que segundo a Dr.<sup>a</sup> Suzana Toscano, Presidente do Júri da 8<sup>a</sup> Edição do Prémio Boas Práticas no Sector Público *“a Operação Azeitona Segura é a prova que com pouco se consegue fazer muito”*. Foi também nessa altura que *“a sociedade tomou conhecimento de um projeto assente em vetores de rigor científico e operacional, com materialização sistemática ao longo de todo o período de ação, bem gerido e implementado”*. (Rodrigues, 2013)

Posteriormente, já em 2012, a operação passou a ser um programa de âmbito nacional e em simultâneo a GNR desenvolveu uma outra operação denominada “Operação Lagares de Azeite”, que incidia na fiscalização do tratamento dos resíduos e do licenciamento dos estabelecimentos de transformação, armazenamento e conservação. (Rodrigues, 2013)

Nesse mesmo ano, o reconhecimento internacional do programa enquanto exemplo de boas práticas impulsionou internacionalmente a GNR enquanto uma força de segurança *“humana, próxima e de*

*confiança*”, com reconhecido mérito no âmbito do modelo de policiamento de proximidade. (Lérias, 2012)

Não obstante, a inexistência de uma cultura de boas práticas e a ausência de canais e processos nesta área no seio da GNR, retraiu progressivamente a importância do programa que acabou por não ser explorado enquanto metodologia e/ou sistema de trabalho de policiamento de proximidade.



Figura n.º 12 – Último cartaz de difusão eletrónica da Operação “Azeitona Segura”, campanha 2013/14.

Fonte: Arquivo GNR

Em novembro de 2014, a “Operação Azeitona Segura” é substituída pela Operação “AGRISEGUR”, que alarga o leque de situações até então abrangidas e passa a incluir o tráfico de seres humanos e o furto de metais não preciosos. (Guarda Nacional Republicana, 2014)

## Conclusões

O direito à segurança é um direito constitucionalmente protegido, indissociável do direito à liberdade e com este concorrendo num equilíbrio frágil entre o direito individual e o direito coletivo.

Na garantia desses direitos, a interação entre a polícia e o cidadão deverá ser entendida como um processo de influência e intercâmbio com vista à prossecução do interesse comum. Segundo Rodrigues (2013), um programa especial de policiamento de proximidade surge porque na comunidade se deteta um problema específico de (in)segurança, levando à criação de soluções também específicas e adaptadas à problemática em questão. Nesta perspetiva, uma das características diferenciadoras do modelo de policiamento de proximidade é o seu direcionamento para a prevenção do problema ao invés da sua repressão.

Na concetualização do policiamento de proximidade, apesar de diferenciada entre autores, é aceite transversalmente que este tem por base a aproximação da polícia ao cidadão, em que a primeira passa a adotar uma atitude colaborativa na prossecução do objetivo comum – a segurança. Neste modelo, a polícia assume-se como o principal ator de uma estratégia policial que parte da sua iniciativa, procurando compreender os problemas específicos de segurança dos cidadãos e desenvolver mecanismos para a sua resolução.

Apesar de alguns autores assumirem não existir qualquer destrição, parece ser possível distinguir o policiamento de proximidade do policiamento comunitário, recorrendo inclusive a alguns exemplos de programas aplicados recentemente em países europeus, como Dinamarca e Suíça. Assim, a grande diferença do modelo de proximidade para o modelo comunitário assenta na detenção da iniciativa do cidadão para a resolução dos seus problemas securitários e no seu nível de envolvimento com a polícia nas decisões quanto à resposta a adotar na resolução desses problemas.

A GNR possui uma estrutura orgânica e funcional vocacionada para este modelo policial, designada institucionalmente por *programas especiais*, tendo vindo a implementar um largo espectro de programas de policiamento de proximidade, tanto de iniciativa ministerial, como de outros organismo e da sua própria iniciativa. A estratégia institucional



para os próximos cinco anos possui uma clara aposta neste modelo policial, constituindo-se como um dos objetivos estratégicos institucionais.

A Operação “Azeitona Segura”, enquanto programa especial de policiamento de proximidade, teve a sua gênese numa problemática local de segurança, foi aplicado com base no estudo das suas características, na aproximação ao cidadão e na colaboração com este e com outras forças vivas, visando a prevenção da criminalidade.

É inequívoco que reuniu todas as características enformadoras deste modelo policial e chegou a superar os objetivos estabelecidos no que respeita à prevenção da criminalidade e restabelecimento do sentimento de segurança. A sua estrutura tripartida é um dos principais ensinamentos a retirar deste programa que, fruto de uma simbiose adequada entre o policiamento de proximidade, a informação pública e a cooperação, permitiu que fosse reconhecido internacionalmente enquanto boas práticas na área da segurança pública.

Realça-se o papel da informação pública, enquanto estratégia de comunicação e relações públicas, que segundo Rodrigues (2013) “*a divulgação de ações operacionais referentes aos programas especiais de policiamento de proximidade devem ser vistas como métodos de prevenção e combate a criminalidade ao alcance dos cidadãos, pois proporcionam uma ímpar intervenção do público-alvo e de patrocínios para se fazer face a problemática*”. De fato, este pilar do programa permitiu a sua projeção e potenciou os resultados tangíveis e intangíveis, ou seja, a redução da criminalidade e o aumento do sentimento de segurança.

Realça-se também o pilar da cooperação, que proporcionou ao programa o reconhecimento nacional de boas práticas e que revela ser uma das mais importantes características deste modelo policial. As sinergias de cooperação criadas em volta da resolução de um problema de segurança concreto potenciam a sua resolução de forma mais ajustada à sua realidade intrínseca, pois as diferentes perspetivas permitem adequar as respostas às verdadeiras origens do problema.

Enquanto boa prática, o programa Operação “Azeitona Segura”, assim como outros programas, devem ser apreciados quanto à sua estrutura, às suas metodologias e procedimentos com vista à sistematização e reunião de ensinamentos concretos sobre o modelo de policiamento

de proximidade, por forma a permitir a difusão dos aspetos técnicos e procedimentais que realmente são boas práticas.

A GNR deverá promover uma cultura institucional de boas práticas, que potencie a difusão e aplicação de ensinamentos devidamente estudados e sistematizados por toda a organização, estimulando o ajustamento dos modelos de policiamento na procura das melhores soluções para os problemas de segurança dos cidadãos. Isto porque, quando se fala de segurança pública, todos os esforços são louváveis e por maiores que sejam os obstáculos só será impossível aquilo que nunca se tentar concretizar.

## BIBLIOGRAFIA

- Alves, A. C., 2008. *Em busca de uma Sociologia de Polícia*. Lisboa: Revista da GNR.
- Alves, A. C., 2010. *Introdução à Segurança*. Lisboa: Revista da GNR.
- Alves, A. C., 2011. *Contributos para uma Sociologia de Polícia*. Lisboa: Revista da GNR.
- Alves, A. C., 2013. *Adivinhar perigos*. Lisboa: Revista da GNR.
- Alves, M. V., 2007. *A Segurança Comunitária e o Policiamento de Proximidade*. Pedrouços: IESM.
- Bolle, P. H., 1998. A Polícia de Proximidade, Noção, Instituição, Acção. *Revista Portuguesa de Ciência*, Julho/Agosto.
- C. A., 2012. *GNR de Beja apresenta balanço da operação “Azeitona Segura 2011-2012”*. [Online] Available at: [http://www.correioalentejo.com/?diaria=6831&page\\_id=36](http://www.correioalentejo.com/?diaria=6831&page_id=36)[Acedido em janeiro – junho 2015].
- Caetano, M., 1990. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª ed. Coimbra: Almedina.
- Chaves, C. H. P., 2012. *1º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada*. Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Coimbra Editora.
- Copeto, R., 2011. *A GNR e o Policiamento de Proximidade e Segurança Comunitária*, Lisboa: Revista Segurança e Defesa.

- Copeto, R., 2011. *A GNR e o Policiamento de Proximidade e Segurança Comunitária*. *Revista Segurança e Defesa*, Jan-Mar.
- Costa, F., 2012. *Relatório de Operações da “Operação Azeitona Segura 2011/12”*. Moura: Guarda Nacional Republicana.
- Ferreira, L. et al., 2013. *O Contributo do Policiamento de Proximidade para o Combate ao Crime*. Pedrouços: IESM.
- G. N. R., 2012. *Operação “Azeitona Segura 2011/12”*. [Online] Available at: [http://www.gnr.pt/default.asp?do=tnov0r6r\\_vz24r05n/016vpvn5/016vpvn5\\_qr5p4vpn1&fonte=noticias&id=668&Mes=9](http://www.gnr.pt/default.asp?do=tnov0r6r_vz24r05n/016vpvn5/016vpvn5_qr5p4vpn1&fonte=noticias&id=668&Mes=9) [Acedido em janeiro – junho 2015].
- G. N. R., 2013. *Operação Azeitona Segura*. [Online] Available at: [http://www.gnr.pt/default.asp?do=241t4nzn5\\_r52rpvnv5/12r4nnpn1nCrv610n](http://www.gnr.pt/default.asp?do=241t4nzn5_r52rpvnv5/12r4nnpn1nCrv610n) [Acedido em janeiro – junho 2015].
- G. N. R., 2014. *Operação “AGRISEGUR”*. [Online] Available at: [http://www.gnr.pt/default.asp?do=tnov0r6r\\_vz24r05n/016vpvn5/a16vpvn5\\_qr5p4vpn1&fonte=noticias&id=1770](http://www.gnr.pt/default.asp?do=tnov0r6r_vz24r05n/016vpvn5/a16vpvn5_qr5p4vpn1&fonte=noticias&id=1770) [Acedido em janeiro – junho 2015].
- GNR, 2015. *Guarda Nacional Republicana*. [Online] Available at: [www.gnr.pt](http://www.gnr.pt) [Acedido em janeiro – junho 2015].
- G. N. R., 2015. *Policiamento de Proximidade e Segurança Comunitária*. [Online] Available at: [http://www.gnr.pt/default.asp?do=241t4nzn5\\_r52rpvnv5/241t4nzn5](http://www.gnr.pt/default.asp?do=241t4nzn5_r52rpvnv5/241t4nzn5) [Acedido em janeiro – junho 2015].
- Hobbes, T., s.d. *Leviatã*. [Online] Available at: [http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_thomas\\_hobbes\\_leviatan.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf) [Acedido em janeiro – junho 2015].
- Lérias, E., 2006. *Nota de Imprensa*. Moura: Guarda Nacional Republicana.
- Lérias, E., 2007. *Relatório de Operações da “Operação Azeitona Segura 2006/07”*. Moura: Guarda Nacional Republicana.
- Lérias, E., 2008. *Relatório de Operações da “Operação Azeitona Segura 2007/08”*. Moura: Guarda Nacional Republicana.
- Lérias, E., 2009. *Candidatura ao Prémio de Boas Práticas no Setor Público*. Moura: Guarda Nacional Republicana.
- Lérias, E., 2010. *Relatório de Operações da “Operação Azeitona Segura 2009/10”*. Moura: Guarda Nacional Republicana.
- Lérias, E., 2011. *Relatório de Operações da “Operação Azeitona Segura 2010/11”*. Moura: Guarda Nacional Republicana.

- Lérias, E., 2012. *Candidatura ao European Crime Prevention Award 2012*. Beja: DGAI.
- Lérias, E., 2012. *Relatório sobre Participação da GNR na Conferência de Boas Práticas do Prémio Europeu de Prevenção da Criminalidade 2012, em Nicósia-Chipre*. Beja: Guarda Nacional Republicana.
- Lourenço, N., 2009. *Conferência “Liberdade e Segurança” – Segurança, Sentimento de Insegurança e Estado do Direito*. Lisboa, s.n.
- Lourenço, N., 2013. *Globalização, Metropolização e Insegurança*. *Revista de Direito e Insegurança*, Junho.
- Lourenço, N., 2014. *Documentos para Ensino: Sociedade Global, Segurança e Criminalidade*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Lourenço, N., 2014. *Sociedade Global, Segurança e Criminalidade*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Moleirinho, P. M. S., 2009. *Da Polícia de Proximidade ao Policiamento Orientado pelas Informações*, Lisboa: Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança. Faculdade de Direito – Universidade Nova de Lisboa.
- Nogueira, P. et al., 2014. *O Contributo do Policiamento de Proximidade para o Combate ao Crime*. Pedrouços: IESM.
- Oliveira, J. F., 2008. *As políticas de Segurança e s Modelos de Policiamento*. Coimbra: Almedina.
- P. d. A., 2010. *Programa “Azeitona Segura” da GNR foi distinguido com prémio de boas práticas*. [Online] Available at: <http://www.portaldoazeite.com/2010/11/programa-azeitona-segura-da-gnr-foi.html> [Acedido em janeiro – junho 2015].
- P. d. A., 2012. *“Operação Azeitona Segura 2011/2012” terminou com apenas 1 furto*. [Online] Available at: <http://www.portaldoazeite.com/2012/03/operacao-azeitona-segura-20112012.html>[Acedido em janeiro – junho 2015].
- Ramirez, A., 2005. *Estrategias Sociales de Policía*. Madrid: Dykinson, S.L..
- Ribeiro, J., 2012. *Segurança Pública e Privada – 1º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada*. Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Coimbra Editora.
- Rodrigues, C., 2013. *A Comunicação e as Relações Públicas no Policiamento de Proximidade. Estudo de Caso: Operação Azeitona Segura*, Lisboa:

- Trabalho de Investigação Aplicada do Mestrado Integrado de Ciências Militares, especialidade de Segurança da GNR. Academia Militar.
- Rodrigues, N. M., 2010. *Simpósio Filosófico – “O Contrato Social segundo Thomas Hobbes”*. [Online] Available at: <http://simposiosfilosofico-sufes.blogspot.pt/2010/11/o-contrato-social-segundo-thomas-hobbes.html>[Acedido em janeiro – junho 2015].
- T. – I. R., 2009. *Olival: GNR patrulha campos de Moura e Serpa para evitar crimes durante apanha da azeitona*. [Online] Available at: <http://www.portalalentejano.com/olival-gnr-patrulha-campos-de-moura-e-serpa-para-evitar-crimes-durante-apanha-da-azeitona/>[Acedido em janeiro – junho 2015].
- U. C. P., 2008. *Sebenta de Ética, Política e Democracia*. s.l.:Universidade Católica Portuguesa.
- Valente, M. M. G., 2013. *Segurança um Tópico Jurídico em reconstrução*. Lisboa: Âncora.

---

CORRESPONDÊNCIA

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

Centro de Formação de Portalegre,  
Av. George Robinson, s/m, 7300-070 Portalegre  
Email: [lerias.ero@gnr.pt](mailto:lerias.ero@gnr.pt), [eduardo.lerias@gmail.com](mailto:eduardo.lerias@gmail.com)

---

A securitização da acessibilidade das bacias oceânicas  
e o proteccionismo energético vs alterações climáticas:  
meras consequências ou momentos finais da civilização?  
- Entrevista ao Contra-Almirante José Campos<sup>1</sup>

*The securitization of the oceanic basins accessibility and energetic  
protectionism vs climate change: mere consequences  
or final moments of civilization?  
- Interview with Rear Admiral José Campos*

FREDERICO CORTEZ<sup>2</sup>

**Resumo:** A forma como obtemos, tratamos, transportamos e consumimos energia, enquanto espécie ou sociedade global, e como os Estados agem para protegerem os seus interesses, mormente energéticos, tem um contraponto muito directo naquilo que se chama de Alterações Climáticas. Fenómeno este entendido como uma manifestação do domínio antrópico sobre o planeta, *in casu* no clima, um sistema complexo de interacções entre subsistemas como a atmosfera, a hidrosfera ou a biosfera.

Partindo deste pressuposto, analisa-se as relações internacionais globais tendo por base uma visão da “marepolítica” e não geopolítica uma vez que, pensamos, explica melhor a simbiose entre as características das acessibilidades das bacias oceânicas e do proteccionismo energético, derivado de poderes estatais (e não estatais) que influenciam a organização societária da espécie humana.

Em busca de opinião válida e capaz de relacionar as idiossincrasias dos diversos aspectos (marítimos, securitários, etc) desta problemática, cunhada pela experiência “no terreno” aquém e além-fronteiras ao mais alto nível, entrevistou-se o

---

<sup>1</sup> Entregue: 2.2.2017; aprovado: 7.5.2017.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.



Sr.º Contra-Almirante José Campos, que ofereceu uma visão rica e integradora, ainda numa linguagem acessível.

Que as Alterações Climáticas desempenham hodiernamente um papel impactante no devir da humanidade, particularmente ao nível da segurança, é inegável. Qual a sua medida, se isso determinará a nossa extinção ou, pelo contrário, se nos conseguiremos adaptar a tempo de reverter os efeitos nefastos para a habitabilidade humana no planeta Terra é o que se pretende ajudar a perspetivar, concluindo-se pela urgência em agir, já hoje.

**Palavras Chave:** *Alterações Climáticas; Acessibilidade das Bacias Oceânicas; Protecção Energética; Marepolítica; Segurança e Globalização; Contra-Almirante José Campos.*

**Abstract:** The way we obtain, manage, transport and consume energy, as a species or global society, and the way States conduct themselves in order to protect their interests, foremost energetic ones, has a very direct counterpoint with Climate Change. This phenomenon understood as a manifestation of anthropic dominion over the planet, in this case in climate, a complex system of interaction between subsystems as atmosphere, hydrosphere or biosphere.

From this starting point, analyzing global international relations being based on a vision of “seapolitics” instead of geopolitics, since, we believe, better explains the symbiosis between the characteristics of oceanic basins accessibility and energetic protectionism, arising from state powers (and non-state ones) that influence the social organization of human species.

In search of valid opinion and one capable of relating the idiosyncrasies of the several aspects (maritime ones, security ones, etc) of this issue, coined by experience “on the ground” within and beyond borders to the highest level, Mr. Rear Admiral José Campos was interviewed, offering a rich and complete vision, still in an accessible language.

That Climate Change plays, nowadays, an impacting role in the development of mankind, particularly security-wise, is undeniable. To what measure if that will determine our extinction or, on the contrary, if we will be able to adapt in time to reverse the nefarious effects for human habitability in planet Earth is what is intended help to put in perspective, concluding by the urgency in taking action, today.

**Key Words:** *Climate Change; Oceanic Basins Accessibility; Energetic Protectionism; Seapolitics; Security and Globalization; Rear Admiral José Campos.*

“Se pensarmos na imensidão do universo o planeta Terra é apenas um pequeno barco. Se este barco se afundar, todos nos afundaremos juntos.”

*Ban Ki-moon, Secretário Geral da ONU*

## I – Introdução

O presente trabalho de avaliação da disciplina “Segurança e Globalização” insere-se num aspecto central dos conhecimentos a adquirir no âmbito do Mestrado em Direito e Segurança, da FDUNL. Na verdade, aborda-se aqui uma variedade de assuntos que, para serem compreendidos cabalmente, necessitam duma abordagem integradora, correlacional, holística se se preferir, com o intuito de nos aproximarmos, o mais possível, duma visão completa. Isto é, que se torne possível, num mesmo plano de análise, perceber o passado, interpretar (bem!) o presente e, desta forma, perspetivar o futuro, próximo da realidade.

É este mesmo esforço ‘geo-político-estratégico-global’ de analisar a realidade securitária (dum ponto de vista multifocal uma vez que são diversos os que a influenciam) que aqui enforma o autor, principiante mestrando, mas, confessa-se, entusiasmado.

Exactamente pela incipiência que o autor desde já admite dos seus conhecimentos nesta episteme, decidiu-se escorar este trabalho em três linhas de concepção:

- a primeira, numa revisão bibliográfica da matéria assente nos ensinamentos transmitidos pelo Sr. Professor Doutor Armando Marques Guedes, Regente da disciplina, e a partir destes;
- a segunda, numa entrevista ao Contra-Almirante José Campos, pela visão rica e suportada pela experiência em primeira mão que detém no desenvolvimento da sua carreira longa e de méritos reconhecidos, mesmo internacionalmente, a quem desde já se agradece o interesse e disponibilidade demonstrados;
- por fim, em jeito de síntese, analisar as contribuições veiculadas e, num esforço de superação intelectual, retirar algumas conclusões que não meras constatações.

Ora, com base no *supra* aventado, decorre que o paradigma metodológico praticado será o qualitativo-interpretativista, logicamente enformando uma metodologia indutiva, com o objetivo de, por um lado, descrever a realidade, e por outro, subsequente, compreendê-la. Para este efeito, pretende-se utilizar, ao nível dos métodos, um tipo de investigação ideográfica e de tendência, suportada essencialmente nas técnicas da revisão bibliográfica (não exaustiva, por falta de tempo e capacidade do autor) e da entrevista, não estruturada e em profundidade.

Declara-se, ainda, que se escreve a língua Portuguesa como se aprendeu no ensino básico, pela ortografia *antiga* como se diz, e não pelo acordo ortográfico.

\*

Quanto ao conteúdo propriamente dito, adota-se uma perspectiva de análise da segurança global a partir duma capacitação da acessibilidade dos principais *players* internacionais, estatais e não estatais, através das bacias oceânicas e dos seus pontos chave de “controlo” e de “garantia” dessa mesma capacidade, *máxime* com o objectivo de assegurar interesses próprios de sustentabilidade energética, colocados em confronto com as ameaças securitárias mais importantes, destacando-se em nossa *doxa* as alterações climáticas.

As alterações climáticas são hoje uma das principais ameaças à segurança internacional pacificamente identificadas pela maioria dos autores, juntamente com, por exemplo, a proliferação da armas de destruição massiva (*máxime* a ameaça nuclear) ou o terrorismo. Sendo certo que não se nega a gravidade, o alcance global nem a origem humana de ambos os exemplos, factores aliás também característicos das alterações climáticas, estas, porém, encerram duas particularidades que, em nosso entender, as distinguem como a principal ameaça securitária dos nossos tempos: i) poderão a breve trecho tornar-se uma ameaça independente, fora do controlo ou da capacidade de influência da nossa espécie que lhe deu origem; ii) e são indiscriminatórias, não seleccionando as suas vítimas, sequer, quanto à espécie, afetando tanto seres humanos ricos e pobres, do hemisfério norte ou do sul, como fauna e flora a nível planetário.

Que as alterações climáticas desempenham já hoje um papel impactante no devir da espécie humana, mormente ao nível da segurança, é inegável. Qual a sua medida, se isso determinará a nossa extinção ou, pelo contrário, se nos conseguiremos adaptar a tempo de reverter os efeitos nefastos para a habitabilidade humana no planeta Terra é o que pretendemos ajudar a perspetivar.

## II – Conceptualização

“Many aspects of climate change and its associated impacts will continue for centuries, even if anthropogenic emissions of greenhouse gases are stopped. The risks of abrupt or irreversible changes increase as the magnitude of the warming increases.”

*IPCC AR5 Report (2014)*

A análise das questões securitárias do planeta, desembocando depois nas especificidades daquilo a que chamamos proteccionismo energético, teria por base, expectavelmente, uma análise geopolítica. Se atentarmos nos aspectos a analisar, como por exemplo área, densidade populacional, matérias-primas ou riqueza, e concebendo “geopolítica” quer como política global, quer como a política na terra, confrontamo-nos com a conclusão que, quanto à realidade com que hoje nos deparamos, este conceito possa ser impreciso, porque limitado.

Na verdade, falar em política ou em formas de organização dos seres humanos em sociedades (e, necessariamente, na regulação das relações *intra* e *inter-alias*) não pode ser completamente alcançado sem se abordar, por exemplo, outras epistemes como Economia e Geografia. De facto, numa miríade de situações, neste tipo de contexto securitário, poder-se-ia afirmar que “Comprehending the region’s geopolitical tectonics requires paying heed as well to the roots of changes in influence

— in economic, political, and military terms — of some old and new internal and external participants.”<sup>3</sup> Ou seja, uma análise compreensiva!

Desta maneira, mesmo tendo em conta que o ser humano é um animal terrestre, uma comparação ampla das suas relações demonstra que o “centro de gravidade”, em termos geo-políticos, é o oceano, ou, melhor dizendo, as bacias oceânicas.

Como justificação para esta leitura poderíamos adiantar que há no planeta quatro vezes mais água que terra, que hoje cerca de 94% do comércio mundial é efectuado por mar, que a esmagadora maioria da população se encontra instalada nas “rim lands”, nas orlas marítimas, ou que a água é o composto molecular predominante na composição do corpo humano. Afinal, falamos duma “marepolítica”!

Se isto é verdade, que nos organizamos à volta, através e com base na água existente (lembremo-nos que, para além de oxigénio, água é o recurso que o corpo humano mais necessita), o acesso que existe, ou que se cria, aos oceanos torna-se fundamental para a salvaguarda ou manutenção dos interesses da *pólis*, isto é, um Estado, como forma organizativa dum conjunto de pessoas com determinadas características, irá tomar certas decisões ou acções, individualmente ou associando-se a outros Estados, para protecção dos seus interesses, com base nas suas acessibilidades, primordialmente, aos oceanos ou mares que possam ser considerados suas extensões.

É nesta visão de centralidade oceânica que fundeamos este estudo. Neste contexto, elegemos, com base nas evidências, como hodierno *hub* (no sentido técnico da teoria de redes) da “marepolítica” global a bacia do Atlântico: não apenas pelo maior eixo mundial de trocas comerciais (NAFTA-UE), não apenas pela maior aliança militar mundial (NATO), não apenas pela quantidade de países democráticos que se encontram “virados” para o Atlântico ser maior que todos os outros juntos, não apenas pela difusão internacional da ciência e da cultura produzidas nas costas atlânticas, mas também, e principalmente em

---

<sup>3</sup> GUEDES, Armando Marques – “Geopolitical Shifts in the Wider Atlantic: Past, Present and Future” in RICHARDSON, John *et al.* – The Fractured Ocean – Current Challenges to Maritime Policy in the Wider Atlantic. [S.l.] : The German Marshall Fund of the United States, 2012, p. 11-57.

nossa opinião, pelo facto de ser o único oceano conectado, isto é com acessibilidade, a todos os outros oceanos.

Ora, é precisamente este último ponto que inicia a nossa abordagem à possível compreensão do fenómeno patente no título: as acessibilidades que tanto interesse estratégico detêm, estão directa ou indirectamente e efectiva ou potencialmente relacionados com o oceano Atlântico, no limite por este permitir ligações sequenciais que mais nenhum tem a capacidade de estabelecer.

Esta acessibilidade é, no entanto, condicionada em certos pontos, seja por características próprias, seja pelo “desenho” ou influência humanos, falando-se aqui dos denominados “shoke points”. Estes desempenham papéis cruciais ao permitir a Estados acessibilidades essenciais para os seus interesses, ou para garantir a sua manutenção. Isto, num contexto em que já hoje recursos essenciais para a vida humana como o acesso a água potável ou a alimentação de qualidade são escassos, não se encontrando disponíveis para toda a espécie, torna claro a existência de competição para o controlo desses “shoke points” e para o domínio das acessibilidades oceânicas. No plano energético, isto é por demais evidente, não sendo esta análise pioneira: “In 1989–1991, as the bipolar world was fragmenting, 70 percent of global trade was carried by sea. This is now up to 90 percent and heading higher. It aids in understanding individual state and larger regional policies and their often contentious and always shifting postures. Moreover, in this part of the world, as in others, energy security considerations are never far from the surface.”<sup>4</sup>

Nesta linha de raciocínio, não surpreende que se assista a uma predominância, actualmente, das orlas marítimas como zonas de conflito e/ou de centralidade securitária, também denominadas de “shatter belts”. A este estado de coisas não se deixará de associar o levantar, ou reerguer em alguns casos, das forças armadas navais de alguns países com mais influência, ou que desejam essa capacidade, ou seja das Marinhas de Guerra. Falamos aqui, por exemplo, de França, Alemanha, Rússia, Japão ou Brasil. Ostensivamente, nos dias de hoje, os EUA são a maior potência militar, e consequentemente naval, pelo que parte do seu domínio

---

<sup>4</sup> *Ibidem*



mundial explica-se no âmbito desta análise: a vantagem dos EUA hoje é a mesma do Império Britânico no séc. XIX ou de Portugal no séc. XVI, o facto de ser a potência naval. Nas palavras de Armando Marques Guedes: “Naval clout increasingly came to be perceived as necessary to regulate international commerce, which from the 17th century onwards was largely secured by a dominant British Navy, challenged with only limited success by the French. The change was significant and a forewarning of what was to come: the adoption of safety measures became paramount. Naval power had shifted, too. It did so with a British Navy financially strained, if not greatly affected in sheer numbers, by World War I. The British were challenged by the rise of the U.S. Navy, which had gained prominence in the last quarter of the 19th century.”<sup>5</sup>

Resumindo, olhámos para o ponto de partida desta problemática dum ponto de vista oceânico, em que se analisa as relações de entes internacionais para garantir fluxos económico/comerciais e de matérias-primas, primordialmente energéticas, verificadas aquelas na crescente securitização militar naval e nos pontos-chave de controlo das acessibilidades, tendo como pano de fundo que os interesses podem e entram em competição, percebendo-se como possível a tomada de decisão, e acções consentâneas, de protecção energética. Isto é exposto de forma clara, por exemplo, na relação entre a China e o Atlântico-Sul, pelo Regente desta disciplina: “All told, these developments and this growing connectedness are bound to fuel at least as quick an increase in South Atlantic trade as the expected growth in the northern oceanic rim. The pace might even be faster, since with the new routes China avoids quite a few U.S.-controlled chokepoints (the Straits of Malacca, the Bab el-Man-deb Strait) that Beijing feels are a vulnerability, as they threaten its control of maritime traffic essential for its trade and for essential vital resources.”<sup>6</sup>

A forma como obtemos, tratamos, transportamos e consumimos energia, enquanto espécie ou sociedade única, e aquilo que os Estados

---

<sup>5</sup> *Ibidem*

<sup>6</sup> *Liaisons dangereuses: reading and riding the winds of security risks in the Atlantic south*, in (ed.) Dan Hamilton, *Dark Network in the Atlantic Basin. Emerging Trends and Implications for Human Security*, SAIS (School for Advanced International Studies), Johns Hopkins University, Washington DC, 2015.

fazem para protegerem os seus (será?) interesses energéticos, tem um contraponto muito directo naquilo que se chama de Alterações Climáticas (AC). A confrontação deste *status quo* com as AC, e as suas consequências iminentemente securitárias, traduzem o conteúdo das próximas linhas.

\*

As AC não são uma questão do séc. XXI, nem em termos de fenómeno científico, nem em termos de risco securitário para a vida, como a conhecemos, do planeta.

Na realidade, o *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) foi criado em 1988 pela *World Meteorological Organization* (WMO) e pelo *United Nations Environment Programme* (UNEP), com o objectivo de providenciar aos decisores políticos regulares avaliações com base científica sobre as AC e os seus impactos e riscos futuros, o que denota a consciência da dimensão do problema. Actualmente, foram já produzidos cinco relatórios, sendo o mais recente de 2014 (AR5), o qual declara, logo no seu início, que “warming of the climate system is unequivocal, and since the 1950’s, many of the observed changes are unprecedented over decades to millennia. The atmosphere and ocean have warmed, the amounts of snow and ice have diminished, and sea level has risen.”<sup>7</sup>.

Mesmo antes, em 1958, o programa de TV americano “Bell Laboratory Science Series” já alertava: “Mesmo hoje, o homem pode estar a alterar o clima do mundo através dos resíduos da sua civilização. Devido à libertação anual, através de fábricas e automóveis, de mais de 6 mil milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>, a nossa atmosfera parece estar a aquecer. (...) calcula-se que um aumento de poucos graus na temperatura da Terra derreteria as calotas polares.”<sup>8</sup>

Em termos políticos, naquilo que podemos referir como os “nossos tempos”, devemos mencionar a Convenção do Clima do Rio de Janeiro,

---

<sup>7</sup> AR5 Report, IPCC, 2014.

<sup>8</sup> BEFORE THE FLOOD, produzido por Appian Way, Apresentado por Leonardo DiCaprio, 2015, visualizado a 24/11/2016 no National Geographic Channel.

em 1992, o Protocolo Adicional de Quioto, em 1997, e, mais recentemente, os Acordos de Paris de 2015. Quanto aos primeiros, muito foi já escrito sobre as razões pelas quais falharam e as suas limitações, apesar do conhecimento inegável do problema que as AC constituíam ao tempo. Para ilustração, deixa-se aqui um conjunto de sínteses dum escrito de 1999 com o premonitório título de ‘*O calor vem aí*’, ao nosso ver esclarecedoras: “As conversações da Convenção do Clima fracassaram por duas razões específicas: a profunda e impressionante desigualdade económica entre os países ricos e a maior parte dos países em vias de desenvolvimento; e a exploração dessa desigualdade pela indústria dos combustíveis fósseis, aliada às nações produtoras de petróleo e de carvão. (...) Alguns países – Alemanha, Inglaterra e Dinamarca, por exemplo – propuseram reduções substanciais das emissões, mas os seus esforços foram bloqueados não só pelas nações da OPEP, mas também pelos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, que receavam pelo bem-estar dos seus interesses internos da energia. Os *lobbies* do carvão e do petróleo encontraram aliados no último grupo. [...] Mas não são capazes [os opositores] de compreender quão estreitamente inter-relacionados estão os sistemas climático e ecológico da terra. Os cientistas usam o termo *feedbacks* para se referirem às complexas e frequentemente imprevisíveis cadeias de eventos que podem desencadear-se na ecosfera quando uma parte dela é perturbada. Veja-se o exemplo das focas bebés. Há algumas primaveras descobriu-se um grande número de filhotes de foca a morrer de fome nas praias e rochas da costa norte da Califórnia. (...) Nessa Primavera, contudo, as águas da superfície tinham aquecido tanto que o peixe descia para as águas mais frias, a maior profundidade, para sobreviver. (...) e assim ficaram para trás, sem poderem alimentar-se.” E, bem assim: “Quando as nações do mundo se reuniram em Quioto, no Japão, nos fins de 1997, para negociar um acordo internacional sobre o clima com níveis e calendários de redução de emissões – calcularam também os custos que essas reduções impõem nas suas indústrias, os possíveis desvios das suas relações económicas com os outros países e as exigências dos seus eleitorados políticos internos. Entretanto, a Antártica está a fraturar-se. O oceano, ao largo da Califórnia, está a transformar-se num depósito de lixo. As plantas estão a emigrar para as montanhas acompanhando o

aquecimento do clima. Espécies inteiras estão a emigrar sob a superfície das águas do mar. O solo do Ártico no Pólo Norte está a aquecer. Os oceanos estão a subir e as ondas são mais altas. No alto das montanhas, os glaciares estão a recuar. As florestas estão a perder rapidamente a sua capacidade de crescer. E os insectos estão prontos para explodir a sua população pondo em perigo as nossas colheitas, as nossas árvores e a nossa saúde.”<sup>9</sup>

Entre nós, a consciência da importância limitada destas Cimeiras não passou despercebida: “Esta mudança de percepção [que os oceanos podem ser postos em causa pelas nossas acções] começou a desenhar-se na década de noventa, na Cimeira do Rio, em 1992, mas apenas foi verdadeiramente assumida pela comunidade internacional já neste século, na Cimeira sobre Desenvolvimento Sustentável de Jonesburgo, em 2002. Ela é fundamental, porque a preservação ambiental dos oceanos constitui uma obrigação moral que temos para connosco e para com as próximas gerações.”<sup>10</sup>

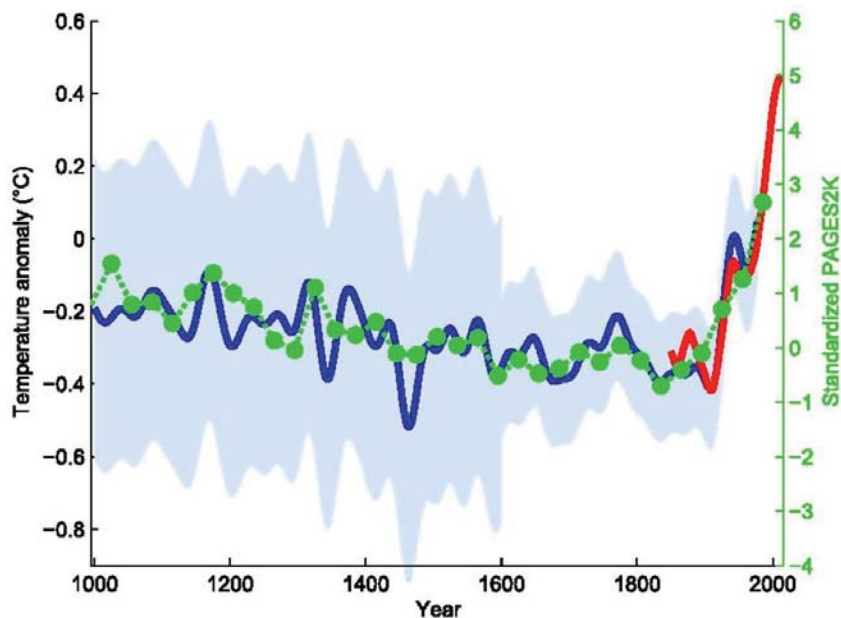
Em termos científicos, parece-nos que a questão das AC foi “colocada no mapa” publicamente com o gráfico do “stick de hóquei”, uma reconstrução representativa do clima no passado desde o ano 1000. Nas próprias palavras, hodiernas, dum dos seus autores, Dr. Michael E. Mann, Físico, Distinguished Professor of Atmospheric Science, Penn State University: “Há 15 anos, eu e os meus colegas começamos a analisar as alterações climáticas no passado mais distante. Publicamos uma curva em que há uma longa tendência de arrefecimento e, de repente, um aquecimento repentino, que não tem precedentes no passado que conhecemos. E chamámo-lhe o “stick de hóquei” porque parece a lâmina dum stick”. E defende o que é actualmente assustadoramente evidente: “Há um consenso em relação às alterações climáticas maior que em qualquer outra questão científica, fora a teoria da gravidade. 97% dos cientistas climáticos concordam que o globo está a aquecer, que o clima está a mudar, devido à queima

---

<sup>9</sup> GELBSPAN, Ross – O Calor vem aí. 1ª Ed. Portuguesa. Lisboa: Editorial Bizâncio, Lda, 1999.

<sup>10</sup> PITTA E CUNHA, Tiago – Portugal e o Mar. 1ª Ed. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

de combustíveis e outras actividades humanas. Infelizmente, estamos a travar uma enorme campanha de desinformação para confundir a sociedade.”<sup>11</sup>



(Mann, Bradley & Hughes, 1999)

Isto é secundado pelo IPCC AR5: “Anthropogenic greenhouse gas emissions have increased since the pre-industrial era driven largely by economic and population growth. From 2000 to 2010 emissions were the highest in history. Historical emissions have driven atmospheric concentrations of carbon dioxide, methane and nitrous oxide to levels that are unprecedented in at least the last 800,000 years, leading to an uptake of energy by the climate system.”, e “Human influence has been detected in warming of the atmosphere and the ocean, in changes in the global water cycle, in reductions in snow and ice, and in global mean sea level rise; and it is *extremely likely* to have been the dominant cause of the observed warming since the mid-20<sup>th</sup> century. In recent decades,

<sup>11</sup> BEFORE THE FLOOD, produzido por Appian Way, Apresentado por Leonardo DiCaprio, 2015, visualizado a 24/11/2016 no National Geographic Channel.

changes in climate have caused impacts on natural and human systems on all continents and across the oceans. Impacts are due to observed climate change, irrespective of its cause, indicating the sensitivity of natural and human systems to changing climate.”

Outrossim, também entre nós, Viriato Soromenho-Marques sustenta que “o ponto de aplicação da acção humana desde o início da Revolução Industrial, em 1750, prende-se com a alteração da composição química da atmosfera”<sup>12</sup>, não olvidando a influência do recurso a combustíveis fósseis nem das práticas agro-alimentares intensivas.

Quer o acima exposto dizer, para além de ser hoje extremamente difícil afirmar algo que já não tenha sido dito anteriormente, que as AC estão acontecer a ritmo acelerado devido ao aumento médio da temperatura do planeta, o qual deriva das várias actividades humanas com impacto no mesmo, com destaque para a emissão de gases com efeito de estufa para a atmosfera.

Se mais testemunhos ou evidências empíricas forem necessários, infelizmente, produzi-los não será tarefa árdua.

Em 1999, o jornalista Ross Gelbspan escrevia que “desde o início das negociações [Convenção do Clima, Rio de Janeiro em 1992] a posição mais forte em favor de modelos rigorosos foi assumida por um grupo de nações de pequenas ilhas, autodenominadas AOSIS, Aliança dos Estados de Ilhas Pequenas. Mas a sua posição não se baseia apenas no altruísmo. Membros da AOSIS, como as Filipinas, a Jamaica, as Ilhas Marshall e Samoa receiam que o aumento de furacões violentos, chuvas intensas e a subida do nível do mar as submerjam e risquem do mapa”<sup>13</sup>.

Em 2015, tristemente, podemos constatar o caso do Kiribati, nas palavras do seu próprio Presidente, Anote Tong: “Dado os cenários e as projeções apresentadas pela ciência, as nossa ilhas ficarão submersas. A questão é o que fazer. Neste momento, estamos a transferir comunidades de sete partes da ilha para zonas onde a água não subiu. Mas a

---

<sup>12</sup> SOROMENHO-MARQUES, Viriato – “Alterações Climáticas” *in* Jorge Bacelar Gouveia e Sofia Santos (coord.) – Enciclopédia de Direito e Segurança. 1ª Ed. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2015, p. 25-35.

<sup>13</sup> GELBSPAN, Ross – O Calor vem aí. 1ª Ed. Portuguesa. Lisboa: Editorial Bizâncio, Lda, 1999.



nossa estratégia a longo prazo é algo que tenho vindo a discutir a nível internacional, porque temos de aceitar que podemos não conseguir alojar toda a nossa população. Adotámos uma política de migração com dignidade. Compramos terra nas Fiji [Ilhas Fiji], para que, se as nossas pessoas optarem por migrar hoje, possam fazê-lo. Tem de ser uma escolha delas. (...) As ilhas do Pacífico são um paraíso em perigo.”<sup>14</sup>

Ou, ainda, o caso do Palau, nas palavras do seu Presidente, H. E. Tommy E. Remengesau Jr.: “Em todo o Palau, o mar invade terrenos agrícolas, casas. Há 12 anos havia pessoas a viver aqui [ilha de Bablomekang]. Num período de 12 anos, este é o resultado. É uma pequena imagem dum sítio. As pequenas nações insulares, que foram as que menos contribuíram para as causas das alterações climáticas, são as que sofrerão os maiores impactos do aquecimento global.”<sup>15</sup>

No fim dos anos 90, o ramo das seguradoras não era alheia às AC, afirmando-se que “na década relativamente calma de 1980 a 1989, a indústria seguradora despendia, em média, menos de dois biliões de dólares por ano em indemnizações de danos relacionados com o clima, exceptuando os tremores de terra. Mas nos cinco anos compreendidos entre 1990 e 1995, os furacões, ciclones e inundações na Europa, na Ásia e na América do Norte custaram às seguradoras uma média superior a trinta biliões de dólares por ano, de acordo com os dados da empresa de seguros ‘Munich Re’, com sede na Alemanha. Hoje, os seguradores temem que um impacto directo, por exemplo, em Miami ou Nova Orleães de um furacão intensificado pelo aquecimento lhes possa causar um prejuízo de 50 biliões de dólares.”<sup>16</sup>

Em Agosto de 2005, o furacão Katrina atingiu, precisamente, a zona de Nova Orleães e da Florida, nos EUA, tornando realidade, não só estas “previsões”, mas também o sofrimento de tantas pessoas. Isto para não mencionar o maior tsunami da história, ocorrido em

---

<sup>14</sup> BEFORE THE FLOOD, produzido por Appian Way, Apresentado por Leonardo DiCaprio, 2015, visualizado a 24/11/2016 no National Geographic Channel.

<sup>15</sup> *Ibidem*

<sup>16</sup> GELBSPAN, Ross – O Calor vem aí. 1ª Ed. Portuguesa. Lisboa: Editorial Bizâncio, Lda, 1999.

Dezembro de 2004, o qual atingiu 14 países no sudeste asiático, ambos amplamente divulgados por todos os meios de comunicação mundiais.

Também este domínio foi abordado no IPCC AR5: “The character and severity of impacts from climate change and extreme events emerge from risk that depends not only on climate-related hazards but also on exposure (people and assets at risk) and vulnerability (susceptibility to harm) of human and natural systems.”

Parece-nos claro que as AC desempenham um papel maior nas nossas sociedades do que uma mera fatalidade ocasional, representando riscos securitários que atingem não só certas zonas mais desprotegidas, como populações costeiras ou pequenas ilhas, mas todo o planeta. E isto leva-nos a “voltar ao presente”, nomeadamente aos Acordos de Paris.

O Presidente dos EUA, Barack Obama, defende que “o Acordo de Paris acabou por ser um acordo histórico, não porque nos levará até onde devemos estar, mas porque, pela primeira vez, ao obrigar todos os países a tomar passos e atingir metas verificáveis, cria a arquitectura que nos permite enfrentar o problema de forma séria. (...) Os alvos definidos em Paris não são de modo algum suficientes para o que os cientistas nos dizem que temos de fazer para resolver este problema.”<sup>17</sup> Contudo, apesar de ter sido assinado por 195 países em Dezembro de 2015 e exigindo que o aquecimento climático se mantenha abaixo dos 2°C, lutando para atingir os 1,5°C, não se fala, por exemplo, duma taxa sobre o carbono, nem em sanções. Não há disposições de execução. Temos de acreditar que todos estes países cumprirão o que dizem, o que, confessamos, nos parece insuficiente para a gravidade dos factos apresentados.

A dimensão do problema é agravada ainda por outro tipo de consequência da actividade humana, que consiste no “ataque” simultâneo aos sistemas de “defesa” que o próprio planeta tem a funcionar.

Por um lado, os oceanos, como diz o Ecologista Marítimo Jeremy Jackson, Ph.D: “O que fizemos ao resto do mundo é criminoso. Não é só o aumento do nível do mar. Pegamos em ecossistemas costeiros que eram dominados por peixes muito abundantes, e destruimos todo o

---

<sup>17</sup> BEFORE THE FLOOD, produzido por Appian Way, Apresentado por Leonardo DiCaprio, 2015, visualizado a 24/11/2016 no National Geographic Channel.

sistema, revertendo 2,5 mil milhões de anos de evolução. Mil milhões de pessoas dependem da pesca em recifes de coral, para obterem todas as suas proteínas. (...) Estamos a pressionar muito o sistema e isso é um grande inimigo para a saúde dos corais e a sua capacidade de crescer. Está a provocar a perda do sustento das pessoas, está a provocar fome. Acho que os recifes, como os conhecemos, vão desaparecer. Os oceanos são um grande tampão, porque absorvem dióxido de carbono. Absorvem cerca dum terço de CO<sub>2</sub> que é lançado na atmosfera. Devido a isso são uma força estabilizadora no clima. O problema é que o Oceano não consegue fazer o seu trabalho com a rapidez suficiente, com este ritmo absurdo de emissões de CO<sub>2</sub>.”<sup>18</sup>

Por outro, as florestas tropicais, como explica Lindsey Allen, Directora Executiva da ‘Rainforest Action Network’: “Estamos a remover os ecossistemas que ajudam a estabilizar o clima. Tal como os oceanos, as florestas tropicais absorvem CO<sub>2</sub> da atmosfera. Foram décadas e décadas em que as florestas absorveram o carbono e o armazenaram nos troncos, nas folhas e na matéria orgânica. Essas emissões de CO<sub>2</sub> estão ali armazenadas. Até as destruímos e incendiarmos. É como uma bomba de CO<sub>2</sub>. E liberta emissões de CO<sub>2</sub> gigantescas na atmosfera.” E ainda Farwiza Farhan, Presidentede ‘Yayasan Haka’: “Há três grandes áreas de floresta tropical no mundo. A Amazónia, na América do Sul, a Bacia do Congo, em África, e a floresta tropical do Sudeste Asiático, que engloba a Indonésia. Na Indonésia, vemos fogos ateados de forma intencional para criar plantações de óleo de palma, o óleo vegetal mais barato do mundo. Está presente em óleos alimentares, alimentos processados, cosméticos, detergentes. Esta matéria-prima muito barata está a dar lucros gigantescos às empresas. (...) A expansão da indústria do óleo de palma na Indonésia ocupou cerca de 80% das nossas florestas. A Indonésia é um dos países mais corruptos do mundo. As empresas subornam funcionários governamentais para conseguirem uma licença para queimar a terra. Os incêndios florestais libertam uma grande quantidade de carbono. No ano passado, em 2015, os incêndios florestais na Indonésia, emitiram mais carbono por dia que toda a economia norte-americana. E os incêndios florestais continuam a

---

<sup>18</sup> *Ibidem*

ocorrer. Não está em causa apenas o sustento das pessoas, mas também a vida destas espécies florestais.”<sup>19</sup>

E aqui, entramos num sub-capítulo interpretativo que diz respeito à ligação de empresas com interesses no sector energético, nomeadamente na área dos hidrocarbonetos, a candidaturas e aparelhos políticos, perpetuando este ciclo vicioso do trinómio dinheiro-poder-legislação! Esta constatação da extensão da influência política destes entes privados, que perseguem interesses próprios, ajuda a perceber as dificuldades em efectuar as mudanças necessárias, mesmo perante uma ciência quase totalmente de acordo e os efeitos extremos que já se testemunhou. E, bem assim, revela que as AC não são um problema puramente científico, ou sequer securitário, mas antes civilizacional, importando compreender em que medida as nossas acções, individuais e comunitárias, *máxime* políticas, irão definir o *iter* que a resolução (ou falta dela) das AC exige.

Como sustenta Davis Crane, antigo CEO da ‘NRG Energy’, “mundialmente a energia é um negócio de 6 biliões de dólares anuais, à escala mundial, e as pessoas nesse negócio fazem do seu objectivo primário que o negócio se mantenha nesses valores. Por isso tentam dificultar a passagem para outros tipos de energia.”<sup>20</sup>, referindo-se naturalmente às energias renováveis.

Só para fornecer um exemplo, podemos citar Bryan Miller, Vice-Presidente da empresa ‘Sun Run Solar’, o qual afirma, quanto ao Estado do Nevada nos EUA, que “os *lobbys* instalados conseguiram influenciar a comissão reguladora da fornecimentos públicos (cuja função é zelar pela população), a qual decidiu retirar os incentivos fiscais da indústria e produção de painéis solares, o que os tornou demasiado caros e, até, levou à falência de empresas nesta área e ao despedimento de trabalhadores.”<sup>21</sup> Trata-se, portanto, de protecionismo do *lobby* da energia eléctrica, não sendo indiferente o pormenor do próprio governador do Nevada já ter sido advogado destes interesses! O próprio

---

<sup>19</sup> *Ibidem*

<sup>20</sup> YEARS OF LIVING DANGEROUSLY, produzido por Roaring Fork Films, apresentado por David Letterman, 2014, Episódio 1, visualizado a 24/11/2016 no National Geographic Channel.

<sup>21</sup> *Ibidem*

Bryan Miller trabalhou numa grande empresa de fornecimento de energia eléctrica baseada em combustíveis fósseis cujo *modus operandi* era exactamente exercer pressão junto do legislador, “silenciosamente”, contra a energia solar, especificamente os painéis solares de telhados de casa uma vez que se constituem como concorrência ao “produto” que essas companhias vendem e que tanto lucro lhes dá.

\*

Por fim, revemo-nos nas melhores palavras que descobrimos para resumir toda esta problemática das AC, as do Dr. Piers Sellers, Astronauta e Director da ‘Earth Sciences Division’, NASA/GSFC: “Temos cerca de 20 satélites dedicados a olhar para a Terra, todos os dias. Analisam as nuvens, a temperatura da superfície do mar, o dióxido de carbono na atmosfera. O maior impacto [ao nível da temperatura da superfície da Terra] seria aqui (na corrente do Golfo), o degelo da Gronelândia pararia esta circulação. A corrente do Golfo tornar-se-ia mais lenta, deixando de transportar o calor [do Golfo das Caraíbas para a Europa], e a Europa ficaria mais fria. Porque o calor vem dos trópicos, atravessa o Atlântico Norte e aquece a Europa. (...) achamos que o maior impacto das alterações climáticas é o deslocamento das faixas de precipitação. Estão mais afastadas do equador. Já há sinais de seca. (...) E há muitos trabalhos escritos no Departamento de Estado e não só, sobre como foi esta seca que ajudou a alimentar a guerra civil na Síria, no Darfur, no Sudão, todos estes sítios onde há falta de água e de alimentos. (...) prevemos que seja no mundo inteiro. Em regiões da Índia, nos EUA, no Oklahoma, esta região central, prevemos que fique muito mais seca nas próximas décadas. Prevê-se uma seca grave no centro dos EUA e aqui [aponta para o Médio Oriente], daqui a 50 anos. Mas estamos a ver a pior seca em 90 anos aqui, agora [aponta para o Médio Oriente]. Está a acontecer antes do previsto. Acontecerá em poucas décadas. Os factos são claríssimos. O gelo está

a derreter, a Terra está a aquecer, o nível do mar está a subir. São factos!”<sup>22</sup>

### III – Entrevista

A entrevista que abaixo se transcreve foi realizada no dia 19 de Dezembro de 2016 ao Sr. Contra-Almirante José Campos, que, duma forma exemplificativa, para além de ter sido Comandante dos submarinos ‘Albacora’ e ‘Delfim’ ou Chefe da Divisão de Recursos do Estado-Maior-General das Forças Armadas, foi Vice-Chairman do Data Link Working Group e staff officer em “Data Link Staff Section” no NATO Command, Control and Communications (C3) Staff, e Representante Militar Nacional junto do SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) da NATO, ao longo duma carreira em que foi agraciado com quatro Medalhas de grau Prata, uma Medalha de Mérito Militar – 2<sup>a</sup> classe, e uma Medalha de Grau Ouro.

1. Concorda com uma interpretação político-estratégica mundial a partir das bacias oceânicas e do uso que os entes internacionais dão às acessibilidades assim proporcionadas, uma “marepolítica” em vez duma “geopolítica”?

**R:** Sou levado a concordar com essa afirmação, traduz melhor o que se passa no ambiente internacional. O termo “geopolítica” começou a ser desenvolvido no final do séc. XVIII, basicamente porque os conflitos se viviam e resolviam todos em terra, e daí o ‘geo’. A primeira pessoa que no fundo pensou na “geopolítica” mas com uma componente marítima foi o Almirante Mahn da marinha dos EUA. E que justificou toda uma influência dos vários protagonistas à época no sentido de dar maior ênfase àquilo que eram as bacias oceânicas. E hoje isso é uma realidade! O

---

<sup>22</sup> BEFORE THE FLOOD, produzido por Appian Way, Apresentado por Leonardo DiCaprio, 2015, visualizado a 24/11/2016 no National Geographic Channel.



mar no passado dividia os continentes, dividia as pessoas, hoje é um factor de comunicação, de ligação e de proximidade. Traduzindo isso naquilo que é a realidade actual do nosso país, podemos dizer que quando se fala da europa, nomeadamente os europeístas, estes normalmente olham sempre na distância que vai de Lisboa ao centro da Europa. Ora, Portugal é muito mais do que isso, é do extremo ocidental dos Açores até de facto à Europa. E a percepção desta realidade faz com que o centro de gravidade das decisões, no fundo europeias, que nos interessam, em vez de estarem ligadas ao eixo Lisboa-Bruxelas, deveriam estar positivamente centradas no eixo Açores-Bruxelas.

2. Perceciona como válida uma ideia de centralidade do Oceano Atlântico enquanto ponto de partida para uma análise global, tendo em conta as suas características únicas (trocas comerciais NAFTA-EU; Aliança militar NATO; democracias e exportação de cultura predominante; ligação a todos os outros oceanos)?

**R:** Concordo com essa aproximação e podemos dizer que, enquanto os centros de decisão, hoje muito ligados à área económica, porventura não se deslocarem para outras áreas, como por exemplo o Pacífico, o que poderá ocorrer, sem dúvida que o Atlântico é um oceano que justifica todo o interesse e a constante monitorização do que lá ocorre. Temos que ver que grande parte do comércio mundial passa no Oceano Atlântico, aquilo que é o núcleo dos países desenvolvidos situam-se nas margens do Oceano Atlântico e em termos da sua importância mesmo na esfera da cultura e da ciência é fundamental, uma vez que são nessas duas margens que está situado o maior conhecimento e aquilo que foram os primórdios culturais do mundo ocidental. Gostaria ainda de fazer uma referência à OTAN, tal e qual como o próprio nome indica, esta organização visa a segurança, em primeira instância, dos países que a integram, mas, na sua génese, está exactamente a defesa e a segurança do Atlântico Norte. É evidente que hoje com os conceitos estratégicos que foram revistos, essa área já não se cinge ao Atlântico, não é limitativa.

Hoje a NATO já pode, sob os auspícios das Nações Unidas, estender a sua acção para além daquilo que é o Atlântico. E isto justifica, por exemplo, várias intervenções que se tem feito ao nível da pirataria e do controle de tráfego na Somália, nas costas do Índico.

3. Como analisa a afirmação segundo a qual não é possível abordar política e relações internacionais sem considerar a economia e a geografia? Poder-se-á inferir que umas são instrumentais de outras? O proteccionismo energético, no fundo de “matérias primas” para o desenvolvimento das sociedades (sectores vitais como transportes e energia para industria e o consumo), desempenha aqui um papel ou pertencerá a outro plano de análise/influência?

**R:** A tendência actual, tal como a perceciono, é no sentido de que existe uma interação e as coisas hoje em dia não são mais singulares, são plurais. Quer isto dizer que economia, segurança, bem-estar são vários aspectos que podem ser estudados ou trabalhados individualmente mas que concorrem todos para o mesmo fim, o desenvolvimento das sociedades e das pessoas. Quanto aos aspectos energéticos, é preciso notar que, e há cientistas que o dizem, a energia é essencial para o desenvolvimento humano e das sociedades. Isto sendo verdade, vai concorrer para o desenvolvimento da economia.

Ou seja, no fundo, aparece como uma tríade em que segurança, desenvolvimento científico/económico e defesa militar são todos arestas dum mesmo triângulo que tem por objectivo o gozo pela sociedade dos recursos. E, portanto, faz sentido a afirmação porque nem todos os países têm os mesmos recursos, nem todos os países têm as mesmas facilidades para a realização das trocas, o que é fundamental para o exercício do comércio. Posso recordar que a maioria dos conflitos que se encontram hoje me dia em presença no mundo inteiro, visam, basicamente, questões relativas à energia, enquanto que no passado a maioria deles tinham como génese o acesso ao mar. Hoje as fronteiras

estão muito mais estabilizadas, não há, ou é mais rara, essa disputa. Acontece hoje, como é evidente, tentativas de resolução pelas armas de problemas relativos ao acesso à energia.

4. Como interpreta as acções de controlo, nem sempre totalmente legitimadas ou de acordo com o direito internacional, por parte de alguns *players*/países dominantes quanto aos “shoke points” das bacias oceânicas, enquanto pontos de projecção ou demonstração de poder (Gibraltar – Dardanelos – Bósforo; Panamá – Suez; Passagem de Drake – Estreito de Bering; Malaca)?

**R:** E nesses “shoke points” podemos, de alguma maneira, incluir aqui a passagem nas costas portuguesas, o Cabo da Roca. Se nos lembrarmos que, em termos médios, pelo Cabo da Roca passam cerca de 100 navios por dia e que passa cerca de 30% do crude em termos mundiais, é também um factor fundamental para se poder controlar e que se deve controlar.

Sendo que não se estará porventura a fazer algo ilegal, também não se estará a fazer algo absolutamente legal. Eu recordo-me de, por exemplo no tempo da Guerra Fria, existir vários sistemas de controlo fundiados, e são conhecidos vários escritos sobre isso, quer em Gibraltar quer no norte de Inglaterra para controle dos navios e submarinos russos que passavam nesses “shoke points”. Hoje me dia, sob o ponto de vista militar e devido às facilidades tecnológicas que existem, esse aspecto perdeu alguma importância.

No entanto, não visa tanto a projecção ou demonstração de poder, mas sim a obtenção de informações que sejam de interesse, não só ao país que as recolhe como para os seus aliados. Isso corresponde depois a trocas de informação.

Eu diria que é fundamental dominar esses pontos, e porventura, se eles no passado também existiam para pagamento de taxas por passagem, aqui hoje já não há direito a pagamento, por exemplo em Gibraltar, de qualquer taxa. Mas a realidade é que isso visa ter em atenção o fluxo de comércio e, eventualmente,

a passagem de meios militares numa perspectiva de controlo e salvaguarda dos países ribeirinhos.

5. Mas essa análise mais relativa ao controlo de informação ou tráfego fará sentido num caso como o das ilhas Falkland? Caso em que elas, dum ponto de vista geográfico, estão muito mais próximas da Argentina, que reclama a sua soberania, e o RU, país europeu a muitos quilómetros de distância, impõe a sua presença pela força, para ter controlo, ainda que não exclusivo, da passagem de Drake.

**R:** Do ponto de vista geográfico não duvido. Sob o ponto de vista da defesa dos interesses tenho algumas reticências. Porquê? Porque se atentarmos para aquilo que está instituído relativamente à Antártida, o que ocorre é que esta não sendo de ninguém também não é dum único país, nem tão pouco algum pode arvorar de que seja pertença de quem lá chegar primeiro. Portanto o que ocorreu, na minha perspectiva, no conflito das Falkland e naquilo que foi, digamos, a resposta inglesa a esse conflito foram dois aspectos. Um aspecto interno que foi a oportunidade que o RU teve de relançar um conjunto de programas de reequipamento naval mantendo aquilo que era a sua postura no ambiente europeu como capacidade de, essa sim, demonstração de força ou projeção de poder. Além de também se poder considerar o brio ou patriotismo dos ingleses em não quererem alienar uma parcela do seu território, ainda sob os grandes desígnios daquilo que foi o império britânico. A outra tem a ver com uma questão externa que é a seguinte: o RU, privado daquelas ilhas, iria perder, naquilo que são os acordos para a Antártida, a projeção nessa zona daquela parcela. E isso seria, duma forma objectiva, afastar a Inglaterra de qualquer discussão que se possa vir a realizar no futuro sobre esse continente.

Há aqui um aspecto que me parece não ser de descurar que se relaciona com o interesse que os argentinos tinham nas Falkland. Há, na perspectiva argentina, e de acordo com a

minha interpretação, toda uma questão nacional, que tem a ver com o aproximar daquelas ilhas ao território argentino. Mas também, especulando um pouco, poder-se-ia dizer que com aquela anexação, e com aquilo que de alguma maneira era espectável que viesse a ocorrer relativamente aos domínios do mar, e estou a referir-me à Convenção de Montego Bay, era provável, tal e qual como nós temos um pedido nas NU para a extensão da plataforma continental, que isso também poderia estar no horizonte dos argentinos. E de alguma forma criar, digamos assim, uma zona económica exclusiva que abrangesse as Falkland, o que iria aumentar a capacidade negocial e a presença internacional junto dos outros países da região, da Argentina.

6. Do conjunto de “shoke points” existentes e antes mencionados, qual ou quais considera como maior potencial de risco securitário num futuro breve, tendo em conta os eixos de fornecimento e protecção energética: Suez-Ormuz (médio oriente), Gibraltar-Dardanelos-Bósforo (acesso Rússia ao mediterrâneo), ou Estreito de Bering-Northern Route (Ártico)?

**R:** Numa perspectiva de progresso, bem-estar e desenvolvimento, e também militar, globais, eu diria que todos os shoke points, os enumerados e todos os outros existentes, são relevantes pois a sua não operacionalidade afecta necessariamente, em maior ou menos escala, a mobilidade (comércio) dos recursos e envolve países ou regiões afectando populações. Se tivermos em atenção as linhas de fornecimento de crude/petróleo para os países e/ou regiões mais industrializados, aqueles que mais necessitam desse recurso eu diria que, dos três shoke points enunciados, actualmente, aquele que, na minha perspectiva enfrenta maior risco securitário continua a ser o Canal de Suez. Esta convicção baseia-se no entendimento de que a Arábia Saudita e os países do golfo, são os maiores produtores de petróleo – como seus clientes contam-se, entre outros, a generalidade dos países da Europa Ocidental, os EUA e o Japão – encontram-se dominados

por estruturas políticas, onde predominam monarquias, com uma estrutura religiosa na sua esmagadora maioria de confissão muçulmana, estáveis. Todavia, a sua via de escoamento de crude/petróleo mais importante será o estreito de Ormuz e o Mar Árábico, os quais se encontram à distância da cobiça de uns quantos estados falhados (Somália e Sudão), de países com instabilidade política (Etiópia, Eritreia e Egipto) e países com características de potência regional (Irão). Estas assimetrias conhecem alguma expressão quer pelas acções de pirataria realizadas naquela área, sobretudo a partir de 2001, quer no número de conflitos que eclodiram, quer ainda pelos movimentos migratórios recentemente verificados.

Para o gás, tanto quanto julgo saber o problema não se porá da mesma forma que para o petróleo pois estamos a falar de fluxos (marítimos) muito menores. Os países da UE têm o seu fornecimento assegurado por gasodutos provenientes dos países do norte de África e da Rússia.

7. Assistimos hoje a um fenómeno de investimento em meios militares navais por parte de vários países com peso internacional, seja desenvolvendo em quantidade e tecnologicamente as suas marinhas de guerra, seja reerguendo-as (Alemanha, Japão, Brasil), nomeadamente com a capacidade nuclear. Considera isto uma reacção ao domínio naval global da marinha dos EUA ou descortina outras causas?

**R:** Pessoalmente não vejo isso como uma acção antagónica a qualquer outro país. Não vejo o reequipamento das marinhas, como a Indiana ou outras do sudeste asiático por exemplo, como opositoras dos EUA por várias ordens de razões. A primeira tem a ver com o seguinte: actualmente, e desde há alguns anos a esta parte, desde o fim da Guerra Fria, o único país que se assume como potência mundial ao nível militar, e noutros, são os EUA. São os únicos que têm os meios, que têm as capacidades e dispõe da possibilidade de estar presentes num contexto global. Quanto aos restantes países, aquilo que é notório e assinalável



é, por exemplo, no âmbito das marinhas verificar o número de submarinos que estão a ser construídos e a entrar ao serviço hoje em dia, que é avassalador, muito mais que do que aquilo que era expectável há meia dúzia de anos atrás.

Esse recrudescimento das marinhas tem, basicamente, a ver com as características intrínsecas aos próprios meios navais. Os meios navais são meios autónomos, com grande capacidade de resiliência, têm uma grande capacidade de sobrevivência, são capazes duma deslocação durante largos períodos de tempo, além de poderem ser na sua concepção orientados para diferentes fins, quer seja a defesa aérea, quer seja a defesa anti-submarina, quer seja para a interceção de forças, quer seja para transporte, enfim para várias modalidades. E portanto, isso ocorre pela necessidade que os países sentem em, dalguma maneira, equilibrar as suas relações políticas com aquilo que são as suas capacidades militares e poderem, não numa perspectiva ofensiva mas sim de defesa, ter uma capacidade de argumentar diferente numa “mesa” internacional quando se sentam a discutir energia, ou as trocas comerciais ou outra coisa qualquer.

8. No âmbito NATO/OTAN, o Conceito Estratégico de Lisboa, de 2010, enuncia distintos conceitos de “segurança”, numa interpretação extensiva de segurança. Entre eles a seg. ambiental (Conceito Estratégico §15) e a seg. energética (Conceito Estratégico §13). Esta conceção não será contraditória na medida em que a seg. ambiental “pede” uma transformação, mesmo revolução, da produção e consumo de energia e não medidas de protecção das actuais infraestruturas de exploração energéticas?

**R:** No meu entendimento não. E pelas seguintes razões: há que diferenciar bem o que é ambiente e o que é segurança ambiental, e o que é energia e a segurança energética. No fundo, energia tem a ver com todos aqueles elementos que a própria pergunta contempla que é a protecção das actuais infraestruturas e a produção e o consumo de energia. Naquilo que é a segurança ambiental, tem que ver com aspectos relativos

à intervenção humana no ambiente. E isso está relacionado com as alterações que sejam produzidas no ambiente e que tenham influência nas alterações climáticas. Quando o Brasil, por exemplo, faz um corte extensivo na floresta amazônica, quando os gases com efeito de estufa provocam a subida da temperatura média do globo, estes aspectos têm efeitos no planeta que são nefastos sob os mais diversos pontos de vista quer para os humanos, quer para os outros animais e as plantas. E é aqui que se deve focar o entendimento no que diz respeito à segurança ambiental. Ou seja, não contribuir ou obstar a que haja acções que venham a alterar, que estão identificadas, o ambiente. Já no que diz respeito à segurança energética, essa, de facto, tem a ver com as extrações de petróleo e todos os aspectos relativos à própria alienação de resíduos nucleares e que é necessário cuidar. É isso que está em causa e não propriamente as produções e os consumos de energia. Claro que o mundo ocidental, para se continuar a desenvolver, terá que continuar a consumir energia, terá é que ser uma energia diferente daquela a que estávamos habituados até ao momento.

9. Da sua experiência profissional internacional na NATO, qual o nível de emergência e atenção que se dava e/ou dá às alterações climáticas e aos riscos securitários que acarreta e, mesmo hoje, já se verificam, como p. ex. os migrantes alimentares e em busca de qualidade de vida, as catástrofes naturais ou o desaparecimento de terras habitáveis com a subida do nível do mar (ex. do Kiribati)?

**R:** É preciso recordar que, no fundo, a minha experiência na NATO, mesmo a mais recente, já aconteceu há alguns anos e o local em que prestei serviço tinha a ver com operações militares. E portanto, esses aspectos passariam um pouco à margem. No entanto, posso dizer, porque faz parte de vários escritos e várias conferências produzidas no seio da NATO, que a questão, não tanto das alterações climáticas, mas das catástrofes naturais, causam alguma preocupação. E isto porquê? Passou a estar

presente como um meio em que poderá ser necessário a intervenção da NATO no caso de haver uma catástrofe natural, desde que sejam accionados os mecanismos e os países membros o peçam e seja aceite em termos do conselho do NAC, nada obsta a que a NATO possa intervir numa acção de apoio. E isto enquadra-se na tal versatilidade, que já foi antes referida no âmbito doutra pergunta, que é conferida aos meios navais. Os meios navais são meios que não tão rapidamente como a força aérea podem chegar a um local, mas sem dúvida que são portadores duma maior capacidade, duma maior resiliência e poderão permanecer por muito mais tempo e chegar a sítios que, porventura, não possa a força aérea chegar. Eu recordo, por exemplo, aquilo que foi o apoio da Marinha há dois ou três anos atrás, no Funchal, quando houve aquelas inundações, e recordo também o apoio que foi dado pela Marinha Portuguesa às populações dos Açores quando houve um tremor de terra. As Marinhas são fundamentais nesse aspecto e a NATO hoje também tem preocupações nesse domínio.

10. O Ártico está proximamente conectado com a zona do globo com maior volume de transações económicas, o Atlântico Norte (NAFTA-EU:5 triliões de dólares/dia), sabe-se hoje que “esconde” 30% a 35% de todas as reservas mundiais por descobrir de hidrocarbonetos, e o degelo que se verifica nos últimos anos, cada vez mais acentuado devido ao aumento continuo da temperatura atmosférica (a temperatura anual média do ar em 2016 foi a maior, desde que há registos-NOAA Arctic Report Card 2016), possibilitou a crescente navegabilidade destes “mares” (abrindo a *Northern Route* e a *Northwestern Passage*). Poderá isto dar origem a uma “Guerra Fria” pelo seu valor/riqueza, tendo em conta, por exemplo, a pretensão Russa da Cordilheira Lomonosov (na sequência da rejeição inicial pelas NU, plantaram em Agosto de 2007 uma bandeira nacional no fundo do Ártico) ou as explosões sísmicas (Seismic Blasts), capazes de ensurdecer baleias, para mapear o fundo do ártico em prospeção de hidrocarbonetos ao abrigo de concessões ilegais

(p. ex. o caso no Supremo Tribunal do Canadá colocado pelos “Chippewas of the Thames First Nation” – <http://arctic-home.greenpeace.org/international/>)?

**R:** As questões dos Pólos nunca foram definitivamente reguladas, com algumas especificidades, como noutras matérias, por exemplo o uso de armas nucleares ou o depósito de produtos no Atlântico (de acordo com a Convenção de Paris, a Conv. Óscar, não se pode lançar nada ao mar a Norte do paralelo 38°). Há acordos internacionais sobre isso. No entanto, sem dúvida que haverá necessidade de criar um normativo sobre o uso daquele mar uma vez que toda aquela área, com a ocorrência do degelo, que é já evidente, será utilizável. A questão estará em saber se ele se enquadra no âmbito da Convenção sobre o Direito do Mar ou se vai requerer uma outra específica para aquela área. Mas estamos a olhar para as alterações que poderão vir a ocorrer no futuro por força do degelo na perspectiva de que à parte desse aspecto nada mais acontecerá. Isso não será assim. O degelo das calotes polares, designadamente do Ártico, acarretará alterações nas correntes marítimas, na temperatura da água dos mares, a subida do nível médio da água do mar em, estima-se, 6 ou 7 metros. Isto irá ter reflexos em todos os países ribeirinhos, naquilo que é a fauna e a flora marítimas, e terá reflexos igualmente nos fenómenos meteorológicos. E, portanto, a perspectiva de que ocorre o degelo e para além disso nada mais ocorrerá não é bem correta. Há que ter uma perspectiva, que os cientistas têm só não têm as certezas, de que haverá alterações nestes três domínios que referi. Sem dúvida que o degelo do Ártico terá influência e impacto também no comércio. Bastará dizer que através das rotas dos pólos serão muito mais curtas as ligações entre Norte dos EUA, por exemplo, e o Norte do Japão ou da China, e vice-versa. Todos os acordos de comércio existentes neste domínio, quer seja bilateral quer seja multilateral, irão ser revistos. Eu diria que nos próximos anos, e se não cumprirmos os desígnios de Paris em diminuir as emissões de gases com efeito de estufa para a atmosfera

de forma a que a temperatura não aumente mais dum grau e meio, a perspectiva é que irá ser um terreno fértil para advogados com grandes contendas e conflitos entre os países com interesses naquela área. Se os conflitos dão a origem a crises mais profundas doutra natureza, não diria Guerra Fria, dependerá daquilo que for a forma de estar e a personalidade dos “*contenders*” na altura. Eu adivinho que há cinquenta anos, no final da 2ª Guerra Mundial, isso estaria completamente fora do horizonte. Adivinho também que na sequência da queda do muro de Berlim, com todas as aberturas que se fizeram naquela altura com as novas democracias, também estaria fora. A realidade é que hoje vai sendo cada vez mais fácil levar a guerra na sua forma pura e dura para outros países sem que isso tenha um reflexo evidente e imediato no país próprio, e daí que todos os conflitos armados que existem hoje os “*players*” estão lá mas não estão a “jogar” na sua terra, estão representados.

11. Tendo em conta os riscos dum aumento da conflitualidade do Ártico, considera que seria benéfico a implementação duma estrutura semelhante ao do Tratado existente para a Antártida (apenas fins pacíficos, proibição de medidas de natureza militar, proibição de explosões nucleares), ou acha bastante as normas gerais em vigor do Convenção das NU sobre o Direito do Mar de 1982 (que, aliás, já prevê a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a protecção e a preservação do meio marinho), acrescentando que o Conselho do Ártico, tratando-se meramente dum fórum, não tem capacidade de impor as suas avaliações e recomendações?

**R:** A versão mais recente da Conv. sobre o Direito do Mar já contempla todos esses aspectos. Não há mal nenhum em haver outros acordos específicos para zonas absolutamente identificadas, portanto não me chocaria, e até vejo com algumas vantagens, haver uma similitude de tratamento entre o Ártico e a Antártida. A questão que, na minha perspectiva, é preocupante é que papel se reserva às NU nesse âmbito. As NU são a fiel

guardião daquilo que são os tratados e as convenções internacionais, e têm que ter uma estrutura compatível e adequada para os efeitos para o que se procura atingir, dando-lhe força e munindo-a de instrumentos que lhe deem a capacidade de interferir em áreas que, porventura, hoje lhe estarão um pouco vedadas. As convenções e os acordos bilaterais são extremamente benéficos para as sociedades e para o desenvolvimento humano mas têm uma vulnerabilidade grande, que é residir na vontade. Um estado que tenha assinado determinado tratado ou acordo internacional, se não o quiser exercer, dum momento para o outro o quiser rescindir, de certa forma, ou reverter a sua assinatura, a única sanção que tem é o repúdio internacional, nada mais do que isso. Deverá haver um mecanismo qualquer e as NU terão que deter a capacidade suficiente para, quando há, objectivamente, acções de estados que são contrárias ao desenvolvimento e aos princípios universais que estão inscritos na Carta das NU, poderem penalizar o país em questão.

O facto dos conselhos não terem força ou uma capacidade maior de intervenção, no fundo resulta do facto de serem um conselho. O único conselho que tem alguma força relativa, e que mesmo assim se encontra perfeitamente dominado pelos interesses dos cinco países membros que detêm o veto, é o Conselho de Segurança das NU. Pode haver dentro dos 198 países das NU 100 ou 150 que estejam a favor duma determinada acção, se houver um daqueles cinco países que não esteja de acordo, veta qualquer acção possível em qualquer área que seja.

12. Como prevê que o cenário internacional, quanto à ameaça securitária das alterações climáticas, se desenvolva num futuro próximo tendo em conta o momento actual dos EUA (2º maior poluidor mundial, maior consumidor energético): D. Trump inicia funções em Jan/2017 sendo negacionista, bem como muitas pessoas chave do partido republicano que controla as duas câmaras legislativas, e ainda tendo escolhido para Secretário de Estado (equivalente a Min. Negócios Estrangeiros) Rex Tillerson, CEO da Exxonmobil? Aliado ao facto de ter publicamente



declarado que iria reverter a assinatura dos EUA do Acordo de Paris (o qual, de qualquer forma, não prevê medidas impositivas nem sancionatórias para obrigar os Estados signatários a cumprir as metas de emissão de gases com efeito de estufa a que se propuseram)?

**R:** Pois... Vê-se de muito difícil cumprimento as conclusões dos acordos de Paris, assim como não foram cumpridas as de Quioto, as do Rio de Janeiro e todas as outras. A questão da previsível posição negacionista dos EUA na sequência da eleição de Donald Trump é preocupante, porque os estudos actuais que existem sobre as alterações climáticas preveem num prazo que se estima de 100 anos, se nada for feito, a temperatura global aumentará cerca de 4° C. O que aparentemente não é muito mas que em termos da reversibilidade pelo planeta é muito preocupante porque os estudos que existem apontam para que, a atingir-se esse aumento, esse seja irreversível.

Portanto, a partir daí as coisas alterar-se-ão numa forma muito negativa para toda a população mundial e para o planeta. Não é por acaso que o objectivo da Conv. de Paris era não deixar subir a temperatura mais do que 1,5°C. Tudo isto são modelos que são testados, a maioria dos cientistas inclinam-se para a aceitação destes modelos e o senhor futuro Presidente dos EUA, em última análise, não terá possibilidade senão ver-se confrontado com a realidade e reverter aquilo que ele agora vai reverter, e, portanto, adoptar novamente posições de produção de energia e dum ambiente mais limpo. Nessa altura prevejo que todos os seus homens de confiança e que hoje têm grandes interesses na área do petróleo, sejam todos reformulados e sejam substituídos nos seus cargos. A ver vamos é se vamos ainda a tempo!

13. Alguns teóricos de ciência política, e mesmo economistas (Gregory Mankiw, Professor of Economics, Harvard University,

conselheiro económico de George W. Bush, defende que “As alterações climáticas têm uma série de efeitos negativos e custos. [em 2060, estima-se que as alterações climáticas custem aos contribuintes 44 biliões de dólares] Uma taxa sobre o carbono força as pessoas a ter em conta esses custos.”<sup>23</sup>), defendem um “carbon tax” como incentivo aos países para baixarem os seus níveis de emissões de gases com efeito de estufa para a atmosfera. Considera tal uma medida positiva e, mais importante, considera que seria possível implementá-la eficazmente? Em que condições?

**R:** Os economistas têm a pretensão de tratar assuntos que não necessariamente da sua área de conhecimento como ciências exactas, e as alterações climáticas são qualquer coisa que de facto não é exacto, são tendenciais. No fundo, se nada for feito a tendência de facto é para o agravamento. Os economistas, duma forma geral, defendem o *status quo*, que é “se há necessidade de maior receita então vai produzir-se um imposto”. Se calhar, este imposto, *carbon tax*, pra além das dificuldades que se poderão antever na sua implementação (seria necessário definir muito bem os critérios e a quem se destinava), afigura-se-me não ser uma linha de acção mais correcta. Eu seria capaz de dizer que seria muito melhor incentivar o estudo de soluções tecnológicas para substituição das máquinas que utilizam hoje em dia os combustíveis fósseis. E assim, por essa via, combatendo as deficiências e as nossas vulnerabilidades com o aumento da tecnologia e por meios tecnologicamente sofisticados, haveria muitos mais e melhores resultados do que, uma vez mais, carregar os contribuintes com mais uma taxa que, porventura, seria para se evaporar no ar e “ir para a atmosfera”.

14. Considera existir uma relação interdependente ou até idiossincrática entre o trinómio trocas comerciais (bens)/capital(poder económico) – poder institucional (estatal ou organizações

---

<sup>23</sup> *Ibidem*

regionais) – poderio militar? E do seu desvirtuar, isto é, corrupção (exemplo da China: parceiro estratégico do ANC da África do Sul, sector elétrico brasileiro, AC Milan em Itália, privatizações na Grécia – estratégias de *soft power* pelo domínio de mercados estratégicos através de investimento)<sup>24</sup>?

**R:** De alguma maneira, sim, esse trinómio está presente mas não é de hoje, sempre esteve. Sobretudo desde o final da 2ª Guerra Mundial com as Conferências dos Vencedores. Quem dominou o mundo neste últimos cinquenta anos foram os vencedores da 2ª GG, os EUA, a Inglaterra, a França e a Rússia. Esses também são identificados como os expoentes da civilização ocidental. Se exceptuarmos um pouco a Rússia, que de alguma forma se autocolocou à parte por força de conceitos políticos e de geoestratégia específica.

Onde existe poder militar existe poder institucional, onde existe poder militar e poder institucional existe poder económico. E tem sido este o triângulo que tem ditado as normas e os procedimentos naquilo que nós conhecemos e identificamos como civilização ocidental.

A corrupção poderá ser aqui vista em duas perspectivas: uma a corrupção deste modelo, e nesse aspecto é onde a China se insere, na medida em que o poder militar ainda não se afirmou, o poder político tão pouco, e o poder económico também não, já que tem preferido a adopção de políticas de contenção ou expectativa naquilo que diz respeito à sua afirmação e projecção do seu poder mas ao mesmo tempo tem ido ocupar as diversas áreas de todo o globo. Veja-se os recentes exemplos em Portugal, o financiamento e a aquisição de diversas áreas para a economia nacional, veja-se aquilo que se passa em África com Angola e Moçambique, e outros países também, que estão a ser absolutamente dominados pelos chineses, veja-se a influência chinesa que existe no Brasil e, ainda, um pouco na América do Norte. E veja-se, sobretudo, a capacidade que têm em termos financeiros

---

<sup>24</sup> Revista Courier Internacional, nr.º 250, Dez/2016, p. 65 a 71.

na medida em que são os grandes detentores da dívida soberana dos EUA. Este modelo, se bem que seja efectivo e tenha sido a base de desenvolvimento das últimas décadas, poderá estar a ser corrompido pela China nos termos que referi.

Em termo literais da corrupção, como trocas de influências ao nível dos países, não vejo até que ponto isso poderá estar a ser efectivo. A corrupção existe mas é um factor interno, próprio dos países ou existindo nas trocas comerciais mas ao nível empresarial. Hoje em dia as sociedades têm exércitos e formas e meios de controlo mais efectivos, e rapidamente também saem às ruas e com as evoluções nas tecnologias de informação, a informação rapidamente se dissemina, ao nível do Estado.

15. Em 2013, o Secretário-Geral do SIRP, Júlio Pereira, afirmou que a “instabilidade vivida na zona do Mali e da Argélia pode ter reflexos no fornecimento de petróleo e gás a Portugal” (*vide* p. ex. <http://www.viva-porto.pt/Geral/instabilidade-na-argelia-pode-afetar-fornecimento-de-gas-a-portugal.html>), já que importamos 49% do nosso gás natural da Argélia (gasoduto do Magrebe) e 48% da Nigéria (porto de Sines), hoje também instável pela elevada criminalidade e corrupção no Golfo da Guiné e do grupo terrorista Boko Haram. Além disso, essa matéria-prima energética tem que percorrer 4 soberanias até chegar a nós (Argélia, Marrocos, Gibraltar/RU e Espanha). A nossa dependência energética é, hoje, um problema securitário? E, em caso afirmativo, a solução passa pela prospeção e exploração de hidrocarbonetos próprios (*off-shore*, nos casos recentes das licenças ilegais nas costas alentejanas e algarvias) ou energias renováveis (petição nas redes sociais para a Gigafactory da Tesla no Sul do país: <https://www.facebook.com/groups/teslagigafactoryportugal>)?

**R:** As relações de Portugal com o Norte de África, naquilo que são os países da cintura do Mediterrâneo, têm necessariamente a ver com vários aspectos. Um sendo o energético, relevante mas não o único. Se Portugal importa da Argélia e da Nigéria uma

parte significativa dos recursos energéticos, Portugal também tem, não menos importante, um conjunto de trocas comerciais com esses países, além de que subsistem aqui razões absolutamente políticas que têm a ver com as nossas ligações a actores internacionais, que também são importantes.

E depois também tem a ver com a diáspora. É muito relevante o número de portugueses que estão nesses países. A verdade é que existe um conjunto de nacionais que se encontram, ou por efeito de implantação nesses territórios de empresas nacionais ou de maneira autónoma se encontram nesses países. E, portanto, para Portugal, um bom relacionamento com os países da cintura do Mediterrâneo é absolutamente essencial, numa perspectiva igualmente política, económica e securitária. Na eventualidade de ocorrer um conflito em que o fornecimento daquilo que é a energia que vem desses países para Portugal seja cortado ou diminuído, deveremos ter uma alternativa a isso. E Portugal poderá usufruir da sua ligação com os países aliados europeus que estão integrados na rede de distribuição de energia europeias e que usufruem quer do gás que vem da Rússia, quer do petróleo que vem do Médio Oriente, da zona do Cáspio. A alternativa por energias renováveis é uma boa alternativa, sem dúvida, e Portugal é dos países que mais tem investido nesse âmbito, mas ela não deverá ser exclusiva. Há sempre necessidade de, no conjunto das possibilidades de obtenção de energia, estarem contempladas as renováveis e as outras, aquelas que são oriundas, ainda, da produção de hidrocarbonetos.

Pessoalmente considero que resta ainda fazer e concluir os estudos nesse sentido, e pelo menos de acordo com alguns *reports* que vêm nos *media*, não me parece que a exploração *offshore* nas nossas costas de petróleo, e mesmo no nosso território, seja rentável, aos preços de hoje, e em quantidade suficiente para ser utilizável e se constituir como uma fonte de produção de energia em termos nacionais.

#### IV – Conclusões

“Ao longo da História, tem havido filósofos, líderes religiosos e revolucionários que nos têm pedido que reavaliemos os nossos valores, as nossas relações, os nossos objectivos e o modo como vivemos. Agora são os oceanos que nos pedem isso.”

Ross Gelbspan, in ‘O Calor Vem Aí’

Dum modo geral, podemos afirmar que as respostas veiculadas pelo Sr. Contra-Almirante entrevistado vêm no sentido de confirmar o que fomos apresentando e adiantando desde a introdução.

Destacariamos as seguintes ideias como “a reter”: a capacidade militar naval como meio de afirmação política externa (questão 7); a necessidade do mundo ocidental consumir energia para se continuar a desenvolver, mas uma energia diferente (questão 8); a ineficácia ou falta de organização, principalmente quanto a juízos de equidade e justiça moral, das NU e, em particular, do seu CS (questão 11).

Não podemos, no entanto, concordar com o afirmado na questão 13, a propósito do *carbon tax*: “E assim, por essa via, combatendo as deficiências e as nossas vulnerabilidades com o aumento da tecnologia e por meios tecnologicamente sofisticados, haveria muitos mais e melhores resultados do que, uma vez mais, carregar os contribuintes com mais uma taxa que, porventura, seria para se evaporar no ar e “ir para a atmosfera”.

Na verdade, pensamos exactamente o oposto. Por um lado, parecem-nos errónea a ideia que o *carbon tax* sobrecarregaria os contribuintes *tout court*. Serve, em primeiro lugar, para condicionar comportamentos e estimular uma mudança, o que desde logo significa que nem toda a gente seria, à partida, visada, e, depois, desejavelmente cada vez menos seriam visados. Isto é, progressivamente, a quantidade de contribuintes visados tenderá para 0.

Por outro, serviria para repor justiça económica num “mercado” de energia que se encontra viciado: em nenhum momento em nenhum ordenamento jurídico são os custos e danos ambientais reflectidos no preço/valor final da energia derivada de hidrocarbonetos! E ao mesmo tempo para incentivar governos a investir em tecnologias e regimes fiscais favoráveis às energias “limpas”. Neste sentido, auxiliamo-nos



nas palavras de Elon Musk, CEO da SpaceX e da Tesla: “Fizemos os cálculos para saber o que era necessário para que o mundo inteiro passasse a usar energia sustentável, que produção seria necessária. E seriam necessárias 100 Gigafactories [fábrica automóvel da Tesla, autossustentável]. Para todo o mundo, toda a energia! Quando a Gigafactory estiver completa, ocupará uma área maior que qualquer edifício no mundo. Se contarmos os vários andares, terá cerca de 1,4 milhões de m<sup>2</sup>. A Tesla não pode construir 100 fábricas destas. O que fará a diferença é se empresas muito maiores do que a Tesla fizerem o mesmo. Se as grandes empresas industriais na China, nos EUA e na Europa, as empresas do sector automóvel, também fizerem isto, podemos acelerar a transição para a energia sustentável. E se o governo definir regras para favorecer a energia sustentável, podemos lá chegar muito depressa. Mas isso é fundamental. Se o carbono não tiver um preço... E a única forma de o fazer é com uma taxa sobre o carbono.”<sup>25</sup>

Para mais informação sobre o tema, aconselhamos a consulta do site <https://www.carbontax.org/>.

Na mesma linha de pensamento, o da mudança de comportamentos, não podemos deixar de mencionar uma das actividades humanas que mais contribui para as AC: a alimentação baseada na agropecuária. Em vez de explicar exaustiva e enfadonhamente o tópico, remeto para a brilhante síntese de Gideon Eshel, PhD, Investigador Professor de Environmental Physics, no Bard College: “Entre todas as razões para a deflorestação tropical, a principal é a carne de vaca, que é uma das utilizações mais ineficientes de recursos do mundo. Nos EUA, 47% da terra é usada para a produção de alimentos, e, disso, a maior fatia (70%) é só para cultivar alimento para gado. As coisas que comemos, como frutas, legumes, frutos de casca dura, são 1%. Mas mais importante, as vacas produzem metano, que é um gás com um efeito de estufa considerável. As vacas produzem metano porque comem o máximo que podem e, enquanto estão a mastigar, sai muito metano pela boca delas para a atmosfera. A atmosfera tem muito mais CO<sub>2</sub>, mas o metano tem um impacto muito maior. Cada molécula de metano equivale a

---

<sup>25</sup> BEFORE THE FLOOD, produzido por Appian Way, Apresentado por Leonardo DiCaprio, 2015, visualizado a 24/11/2016 no National Geographic Channel.

23 moléculas de CO<sub>2</sub>. E desse metano na atmosfera, quase todo é gerado pelo gado. (...) Cerca de 10, 12% das emissões totais dos EUA devem-se à carne de vaca. É desconcertante. Mas é muito mais fácil imaginar uma alteração alimentar, mesmo tão pequena como trocar a carne de vaca por uma alternativa, como frango.”<sup>26</sup>

Mas as mudanças de comportamentos são lentas e difíceis, principalmente num “negócio” que gera tanto lucro. Mais uma vez, nas palavras de Elon Musk: “A indústria dos combustíveis fósseis é a maior indústria do mundo. Têm mais dinheiro e influência do que qualquer outro sector. Quanto mais houver um levantamento popular contra isso, melhor. Mas acho que o facto científico é que sofreremos inevitavelmente algumas consequências. Quanto mais depressa agirmos, menores serão as consequências.”<sup>27</sup> Dinheiro e influência. Os dois verdadeiros inimigos das AC e, afinal, de nós todos, juntamente com o egoísmo e ganância daqueles que, sabendo as consequências das suas acções, agem na busca incessante do lucro imediato.

Lucro este apanágio do actual sistema societário instalado no nosso mundo. Chame-se neo-liberal, de economia de mercado, ou outro epíteto, não interessa... O que releva é que este sistema de “competição” e de livre “regulação” pelos mercados apenas resulta no tratamento do ser humano como um número, número que só tem interesse mediante o seu contributo para o alcançar do tão almejado “lucro”, transformando as nossas democracias constitucionais representativas em representações de alguns, aqueles que podem exercer aquela influência. E assim dá-se o fenómeno de já hoje ser tecnicamente mais barato a energia solar (<https://qz.com/871907/2016-was-the-year-solar-panels-finally-became-cheaper-than-fossil-fuels-just-wait-for-2017/>) e mesmo assim tão poucos países estarem, de facto, a mudar a sua cultura de consumo energética. Para ilustrar, refira-se o caso paradigmático, e irónico, do estado da Flórida, nos EUA, o qual tem como cognome “The Sunshine State” e onde não é possível investir e manter um negócio de painéis

---

<sup>26</sup> *Ibidem*

<sup>27</sup> *Ibidem*

solares pelas imposições regulatórias da “Florida Power and Light”, a sua entidade reguladora.<sup>28</sup>

Não há dúvida que os diversos “shoke points” mundiais, principalmente, ao nível marítimo, desempenham um papel de controlo e extensão de “soberanias” com diversos fins, mas seguramente um deles será o energético, como modo de obtenção ou garantia de acessos, numa dinâmica profundamente marcada por interesses economicistas, os quais nem sempre terão correspondência institucional.

\*

Parece-nos pouco crível que as mudanças necessárias para reverter as AC sejam operadas pelas elites que nos governam, uma vez que, na maior parte das vezes essas mesmas elites têm os seus próprios interesses em vista, como se comprovou com os fracassos de Rio de Janeiro em 1992, Quioto em 1997, e o já previsível fracasso de Paris em 2015, tendo em conta que Donald Trump, o Presidente Eleito dos EUA, o 2º maior país poluidor mundial, afirmou publicamente e mesmo durante a sua campanha que reverteria a assinatura deste acordo.

Na realidade, as mudanças que se exigem para parar as AC não são meramente ambientais, ecológicas ou energéticas. São sim civilizacionais, porque teremos que reflectir, e actuar, sobre o nosso modo de vida, o que consumimos, onde e quando; que recursos naturais estamos a esgotar e como os compensamos; que ecossistemas destruímos e que fauna e flora é afectada; quais são as consequências para a nossa própria espécie, em termos de alimentação e acesso a água, e como isso nos vai afectar, até em termos de segurança e da segurança futura dos nossos filhos. Que liberdade podemos esperar ter quando a segurança de poder beber água em casa, em razão até de fenómenos de privatizações, não estiver garantida??

Poder-se-ia mesmo falar da necessidade dum ‘regime climático internacional’, sem o qual “correremos o risco de uma vaga geral de

---

<sup>28</sup> YEARS OF LIVING DANGEROUSLY, produzido por Roaring Fork Films, apresentado por David Letterman, 2014, Episódio 1, visualizado a 24/11/2016 no National Geographic Channel.

proteccionismo que aumentará a pobreza e o sofrimento em todo o mundo, particularmente nos países mais pobres.”<sup>29</sup>

Por isto, é absolutamente indispensável uma campanha de divulgação, informação e educação às bases da sociedade, para que estas, munidas do conhecimento necessário, tenham a capacidade de exigir verticalmente mudanças, e de começar por si próprias. Um bom exemplo, neste contexto, é a China, a qual apesar de ser hoje o n.º 1 poluidor mundial, é dos países que mais tem feito institucionalmente para regular e controlar o fenómeno de libertação de gases com efeito de estufa. E isto porquê? Porque o problema é tão grave que afecta a população chinesa duma forma directa e incamuffável, concretamente o ar das cidades mais industrializadas, de tão poluído, transforma-se numa névoa que obriga toda a gente a usar máscaras e condiciona efectivamente o dia-a-dia e a saúde das populações. Ora foi esta pressão popular que levou Ma Jun, Director Fundador do Institute Of Public and Environmental Affairs, na China, a declarar: “Na China, há preocupações quanto às alterações climáticas, mas, principalmente, porque a vida quotidiana é afectada. As pessoas querem ser parte da solução. Agora, os problemas ambientais tornaram-se a principal razão para grandes manifestações. O que queremos é responsabilizá-los. Que todas as centrais de energia e as emissões sejam transparentes para a sociedade, e que sejam sujeitos a um escrutínio público.”<sup>30</sup> No mesmo sentido, em Dezembro de 2016 em vários meios de comunicação social foi apresentada a notícia, sobre os índices de poluição em Beijing, com o título “Arpocalipse”... Revelador!

O Professor de Ciência Ambiental Johan Rockström, e Director da Stockholm University (Stockholm Resilience Centre), sintetiza a parte técnica das AC: “Passo grande parte do meu tempo a tentar perceber como podemos garantir um futuro próspero para a humanidade, quando começamos a atingir o limite daquilo que o planeta aguenta. E tenho

---

<sup>29</sup> SOROMENHO-MARQUES, Viriato – “Alterações Climáticas” *in* Jorge Bacelar Gouveia e Sofia Santos (coord.) – Enciclopédia de Direito e Segurança. 1ª Ed. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2015, p. 25-35.

<sup>30</sup> BEFORE THE FLOOD, produzido por Appian Way, Apresentado por Leonardo DiCaprio, 2015, visualizado a 24/11/2016 no National Geographic Channel.

o privilégio de presidir a algo chamado Earth League, que é uma rede de peritos em ciências da Terra. Tentamos reunir todo o conhecimento que temos para perceber o nosso futuro na Terra. Em média, estamos a avançar para um aquecimento de 4°C, neste século, e não tivemos um mundo 4°C mais quente nos últimos quatro milhões de anos. Não é uma situação que conheçamos muito bem. (...) Para começar, nos últimos 12 mil anos, as temperaturas mantiveram-se quase miraculosamente estáveis. Na verdade, as temperaturas médias variaram apenas 1°C durante todo esse período. Hoje, estamos a aproximar-nos de 1°C [de aumento de t° média]. Com apenas 0,85°C, já estamos a ver impactos mais rápidos do que o previsto. Os recifes de coral do mundo começam a colapsar antes dos 2°C. E prevê-se que atinjamos 1,5°C a 2°C, já. Nos 3°C/4°C, teremos ondas de calor que farão que muitas regiões do mundo deixem de ser habitáveis. A agricultura sucumbirá perto do equador. Isso fará com que deixemos de ser capazes de alimentar a humanidade. O que deixa os cientistas tão nervosos é que podemos chegar a um ponto em que a Terra assume o controlo e começa a reforçar o aquecimento. São os chamados ‘pontos de rutura’ (*tipping points*). O mais óbvio é a Gronelândia. A Gronelândia, pela primeira vez, está a derreter em toda a superfície. A um ponto em que, em vez da superfície branca, torna-se escura. E, de repente, em vez de ser um refrigerador, torna-se um aquecedor. Só pela mudança de cor [deixa de reflectir os raios solares]. De repente, todos esses sinais começam a revelar-se. O metano preso debaixo do “permafrost” descongela e começa a ser libertado.”<sup>31</sup>

O que isto quer dizer é que já não há mais nada a discutir ou a descobrir. É tempo de aplicar medidas que possibilitem uma mudança real de mentalidades, comportamentos e no modo de estar neste planeta. Como, de resto, dizia Heidegger, “o Homem é um ser-no-mundo.”

\*

---

<sup>31</sup> *Ibidem*

Em bom rigor, trata-se nesta temática duma “corrida entre países, mas também uma corrida entre gerações”<sup>32</sup>. A penalização de, como sociedade global, falharmos neste esforço é a ilustrada por Jeremy Rifkin, Economista e Presidente da Fundação sobre Tendências Económicas: “Os nossos cientistas dizem-nos, em todos os estudos, que estamos agora na sexta extinção da vida na Terra. É a mais importante notícia para a raça humana desde que está à face da Terra. Temos de compreender a imensidão disto: só existiram 5 ocorrências de extinção nos últimos 450 milhões de anos, nas quais a vida desapareceu. E isto surge de repente. Estamos num ponto de viragem na química do planeta: morte a uma escala massiva.”<sup>33</sup>

Como disse o Sr. Contra-Almirante José Campos na resposta à questão 12, “A ver vamos é se vamos ainda a tempo!”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AR5 Report, IPCC, 2014.

BEFORE THE FLOOD, produzido por Appian Way, Apresentado por Leonardo DiCaprio, 2015, visualizado a 24/11/2016 no National Geographic Channel.

DEMAIN, realizado por Cyril Dion e Melanie Laurent, produzido por Mely Productions *et al*, 2015, visualizado a 26/12/2016 na RTP1.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato – “Alterações Climáticas” *in* Jorge Bacelar Gouveia e Sofia Santos (coord.) – **Enciclopédia de Direito e Segurança**. 1ª Ed. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2015, p. 25-35.

GELBSPAN, Ross – **O Calor vem aí**. 1ª Ed. Portuguesa. Lisboa: Editorial Bizâncio, Lda, 1999.

---

<sup>32</sup> SOROMENHO-MARQUES, Viriato – “Alterações Climáticas” *in* Jorge Bacelar Gouveia e Sofia Santos (coord.) – **Enciclopédia de Direito e Segurança**. 1ª Ed. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2015, p. 25-35.

<sup>33</sup> DEMAIN, realizado por Cyril Dion e Melanie Laurent, produzido por Mely Productions *et al*, 2015, visualizado a 26/12/2016 na RTP1.



- GUEDES, Armando Marques – “Geopolitical Shifts in the Wider Atlantic: Past, Present and Future” in RICHARDSON, John *et al.* – **The Fractured Ocean – Current Challenges to Maritime Policy in the Wider Atlantic.** [S.l.] : The German Marshall Fund of the United States, 2012, p. 11-57.
- GUEDES, Armando Marques – “*Liaisons dangereuses: reading and riding the winds of security risks in the Atlantic south*”, in (ed.) Dan Hamilton – **Dark Network in the Atlantic Basin. Emerging Trends and Implications for Human Security**, SAIS (*School for Advanced International Studies*), Johns Hopkins University, Washington DC, 2015, p. 205-235.
- PITTA R CUNHA, Tiago – **Portugal e o Mar.** 1ª Ed. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.
- Revista ‘Courrier International’, nr.º 250, Dez/2016, p. 65 a 71.
- YEARS OF LIVING DANGEROUSLY, produzido por Roaring Fork Films, apresentado por David Letterman, 2014, Episódio 1, visualizado a 24/11/2016 no National Geographic Channel.

---

CORRESPONDÊNCIA

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

CEDIS – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa,  
Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal

Email: fred.cortez@hotmail.com

---

# A utilização de alcoolímetros bloqueadores da ignição: os desafios lançados pela experiência holandesa<sup>1</sup>

## *The use of alcohol interlocks: The challenges faced by the Dutch program*

MARIA JOÃO DIAS CARAPÊTO<sup>2</sup>

**Resumo:** As elevadas taxas de sinistralidade rodoviária, associadas ao consumo do álcool, levaram a que UE passasse a recomendar aos Estados Membros a utilização de dispositivos bloqueadores da ignição em programas de reabilitação e de prevenção rodoviária. Na Holanda, o programa esteve em vigor desde 2011 e foi cancelado em Abril de 2015 pelo Conselho de Estado com argumentos fundados na desproporcionalidade e na restrição das garantias dos cidadãos. A estes argumentos, acresceram os elevados custos do programa, a falta de harmonização das normas jurídicas e técnicas que podem afetar os objetivos de redução da sinistralidade impostos aos Estados Membros.

**Palavras chave:** *Alcoolímetros bloqueadores da ignição; Álcool; Reabilitação; Prevenção; Segurança Rodoviária.*

**Abstract:** The high statistics on road accidents caused by drinking driving forced the EU to recommend the use of alcohol interlocks for prevention and rehabilitation of drunken drivers. In the Netherlands the alcohol interlock program started in 2011 and it was canceled in April 2015 by the State Council based on the fact that the measure was disproportional and restrictive of the citizens'

---

<sup>1</sup> Entregue: 22.3.2017; aprovado: 6.5.2017.

<sup>2</sup> Doutoranda em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Mestre em Direito e Segurança. Investigadora do CEDIS – Centro de I&D sobre Direito e Sociedade da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Bolsista da Fundação de Ciência e Tecnologia.

rights. In addition, the program has significant costs, there's a lack of standard procedures and legislative issues that can compromise the goals of decreasing road accidents by the State Members.

**Key words:** *Alcohol interlocks; Alcohol; Rehabilitation; Prevention; Road Safety.*

## Nota prévia

**A opção pela utilização da expressão «Alcoolímetros bloqueadores da ignição» em vez da expressão inglesa *Alcohol interlocks***

Optou-se pela designação **ABI – Alcoolímetros bloqueadores da ignição** em vez da designação anglo-saxónica de *Alcohol interlock* ou da portuguesa *Bloqueio de ignição por alcoolémia* porque a tradução da previsão do Código da Estrada francês<sup>3</sup> *éthylotest anti-démarrage* se afigura mais adequada ao dispositivo que se pretende caracterizar.

Do trabalho de investigação realizado, constatámos que o termo *Bloqueio de ignição por alcoolémia*<sup>4</sup> aparece numa única obra e que constitui uma tradução pouco eficaz e que não exprime o conceito com a exatidão necessária à compreensão do funcionamento do dispositivo.

---

<sup>3</sup> Fonte: Texto Integral do Código da Estrada Francês. [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=E27BE2C6784214FBA883CE78FF887F8F.tpdila22v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006074228&dateTexte=29990101&categorieLien=cid](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=E27BE2C6784214FBA883CE78FF887F8F.tpdila22v_3?cidTexte=LEGITEXT000006074228&dateTexte=29990101&categorieLien=cid) [consultado em 29/05/2015]

Decreto n.º 2013-180 de 28 Fevereiro de 2013 que modifica o art. R. 233-1 do Código da Estrada. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027119723&dateTexte&categorieLien=id> [consultado em 29/05/2015]

<sup>4</sup> Fonte: A expressão consta do manual de *Melhores práticas de segurança rodoviária* numa tradução da obra original em inglês da Comissão Europeia. <http://www.ansr.pt/SegurancaRodoviaria/Publicacoes/Documents/Melhores%20pr%C3%A1ticas%20de%20Seguran%C3%A7a%20Rodovi%C3%A1ria.pdf> [consultado em 16/04/2015]

## Notas introdutórias

O aumento da sinistralidade rodoviária reflete-se na economia dos Estados e também na matéria da saúde pública, sobretudo quando associada ao consumo de bebidas alcoólicas.

A preocupação com as estatísticas tem sido generalizada, nomeadamente ao nível da EU, com a definição das Estratégias de Combate à Sinistralidade Rodoviária, e da OMS com a proclamação da Década da Segurança Rodoviária. A intervenção dos Estados na prevenção do consumo do álcool e no esforço de redução do número de acidentes consiste atualmente em campanhas, políticas de redução sistemática das taxas máximas de alcoolemia ou pesadas condenações para os infratores, e que se têm revelado insuficientes, atendendo aos últimos dados disponibilizados pelo ETSC.<sup>5</sup>

Os ABI surgem no contexto da prevenção rodoviária, com uma das muitas respostas alternativas às abordagens tradicionais. Não sendo uma tecnologia recente, os primeiros ABI foram implementados nos EUA em 1986, no Estado da Califórnia e começaram a ser utilizados na Europa a partir de 1999.

A inovação tem sido o motor de implementação de programas de utilização de ABI na Europa e os Estados membros têm desenvolvido estudos de viabilidade de implementação, na procura da solução que melhor se adegue à sua realidade social e jurídica. As soluções adotadas variam entre a utilização dos ABI como medida punitiva, preventiva mas também com o objetivo da reabilitação dos condutores infratores.

Abordámos neste trabalho a experiência holandesa, atendendo à qualidade dos estudos de viabilidade realizados, porque se tratou de um programa com período de implementação de quatro anos e porque foi recentemente cancelado pelo Conselho de Estado Holandês com argumentos fundados na desproporcionalidade da medida.

O desafio de analisar a aplicabilidade deste programa do princípio ao fim, permitiu reflexões importantes sobre os desafios que a medida provoca e, ao mesmo tempo, permitiu antecipar questões jurídicas importantes a debater.

---

<sup>5</sup> Fonte: <http://etsc.eu/eu-road-safety-targets-at-risk-as-deaths-increase-in-france-germany-and-uk/> [consultado em 05/06/2015]

Por fim, importa dizer que não está publicado nenhum estudo de viabilidade sobre a implementação dos ABI em Portugal. Sobre o assunto, conhecemos apenas a realização de uma Conferência na Assembleia da República<sup>6</sup> que procurou demonstrar a aplicabilidade do programa, vantagens e algumas das dificuldades enfrentadas pelos Estados Membros que utilizam os equipamentos.

## 1. A condução de veículos automóveis e o consumo do álcool

O veículo automóvel veio revolucionar a vida moderna, facilitando as deslocções do quotidiano no âmbito da vida particular e profissional e cuja utilização constante implica um aumento dos riscos da circulação e da sinistralidade rodoviária.

O aumento de acidentes está igualmente associado ao consumo de bebidas alcoólicas. Neves (2004, 6) considera que *beber é um ato social embebido no contexto de valores, atitudes, normas, modos de classificação do tempo e concepções de realidade, muito frequentemente implícitos nos comportamentos referentes*. O comportamento de consumo reflete-se de maneira negativa quando associado ao exercício da condução, porque aumenta o risco de ocorrência de acidentes e, mesmo em quantidades reduzidas, provoca a diminuição de reflexos e do equilíbrio, da acuidade visual e afeta a capacidade de discernimento do condutor (OMS, 2007).

As estradas europeias registaram 25.845 mortos e 203.500 feridos graves em 2014<sup>7</sup>. Os dados disponibilizados pela UE confirmam que em 2012 morreram cerca de 27.700 pessoas e 313.000 ficaram feridas

---

<sup>6</sup> Fonte: *Alcohol interlocks e a luta contra o álcool na condução*. Plano de trabalhos da Apresentação [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/Itens/Eventos/Paginas/%E2%80%9CAlcoholinterlocks%E2%80%9CDealutacontrao%C3%A1lcoolnacondu%C3%A7%C3%A3o.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/Itens/Eventos/Paginas/%E2%80%9CAlcoholinterlocks%E2%80%9CDealutacontrao%C3%A1lcoolnacondu%C3%A7%C3%A3o.aspx) [consultado em 23/06/2015];

Publicação sobre a realização da conferência [http://www.portaldasaude.pt/NR/rdonlyres/D15D8E02-C89F-41B1-854D-B7814953291B/0/DEP\\_AbrilsemLab.pdf](http://www.portaldasaude.pt/NR/rdonlyres/D15D8E02-C89F-41B1-854D-B7814953291B/0/DEP_AbrilsemLab.pdf) [consultado em 02/07/2015]

<sup>7</sup> Fonte: <http://etsc.eu/eu-road-safety-targets-at-risk-as-deaths-increase-in-france-germany-and-uk/> [consultado em 05/06/2015]

com gravidade (Directorate General for Internal Policies, 2014) e estima que cerca de 7.000 dos acidentes são consequência da condução sob efeito do álcool.

A diminuição do número de mortes em 2014 foi a pior desde 2001<sup>8</sup>, mas ainda assim, a redução é fruto do trabalho dos Estados que têm apostado na evolução dos métodos tradicionais de prevenção rodoviária e do desenvolvimento de alternativas concretas de prevenção tecnológica (como os ABI ou novos dispositivos de segurança ativa e passiva).

## 2. Prevenção Rodoviária e as medidas de redução da sinistralidade associada ao consumo do álcool

A prevenção da sinistralidade rodoviária, nomeadamente quando associada ao consumo de álcool, motivou a intervenção da UE de forma significativa e através de vários instrumentos como os Programas de Ação para a Segurança Rodoviária ou as Estratégias de Combate ao álcool.

### 2.1. Os instrumentos da UE

Em 2003, a Comissão adotou o III Programa de Ação Europeu para a Segurança Rodoviária que procurou reduzir para metade o número de vítimas mortais em consequência de acidentes de viação até 2010<sup>9</sup> e em 2011 adotou um novo programa com o mesmo objetivo para 2011-2020.

A I Estratégia de Apoio ao Estados Membros na Luta contra o Álcool foi adotada em 2006, sob a forma de uma comunicação, e foi direcionada para os problemas relacionados com o consumo do álcool, nomeadamente a sinistralidade rodoviária. Foram traçados como objetivos para os Estados a redução de 50.000 mortos para 25.000 em

---

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> Fonte: Resultados da avaliação ao programa [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/index_en.htm) [consultado em 17/05/2015]



2010, a redução da TAS para 0,5 g/l ou menos (especialmente para os condutores de veículos comerciais, de transporte público e transporte de mercadorias perigosas) e a adoção de medidas de combate à condução sob efeito do álcool, com vista à redução do número de mortes, lesões e incapacidades (a introdução de testes sistemáticos e frequentes ao consumo excessivo de álcool com recurso a alcoolímetros e intensas campanhas de prevenção)<sup>10</sup>.

Os resultados da I Estratégia foram analisados por Anderson e Baumberg (2006) que concluíram pela melhoria significativa dos esforços da Comissão, dos Estados Membros e outros interessados diretos na implementação de infraestruturas para cumprir os objetivos previstos. As novas estruturas da UE passaram pela criação do Comité das Políticas Nacionais do Álcool, o Fórum Europeu de Álcool e Saúde e o Comité para a recolha de dados, indicadores e definições. No que respeita aos Estados Membros existiu uma convergência para aplicação de boas-práticas, como a imposição da idade legal de 18 anos para a venda e consumo de bebidas alcoólicas e a redução generalizada do limite máximo de TAS.

A II Estratégia foi adotada em Julho de 2010, sob a forma de uma comunicação, no seguimento da Resolução A/RES/64/255 da Assembleia-Geral da ONU, publicada em 2 de março de 2010<sup>11</sup> e que instituiu a Década de Ação para a Segurança Rodoviária 2011 – 2020. A nova estratégia procurou a redução da sinistralidade para esta década,

---

<sup>10</sup> Em 2007 a Comissão procurou o parecer do Comité económico e Social Europeu sobre a I Estratégia Comunitária para apoiar os Estados Membros na Minimização dos Efeitos Nocivos do Álcool. No Parecer 2007/c 175/19 de 30 de maio de 2007, o Comité veio apoiar as decisões da Comissão o que reforçou a importância destes objetivos ambiciosos atendendo aos números preocupantes. Fonte: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007AE0807&from=PT> [consultado em 15/07/2015]

<sup>11</sup> E que procurou motivar todos os países a lançarem uma *ação conjunta multissetorial para aumentar a proporção dos países com legislação abrangente sobre os principais fatores de risco de acidentes de trânsito rodoviário (...)* Para 50% no final da Década (OMS, 2012, 1). Em 2012 a Assembleia Geral aprovou a resolução A/RES/66/260 e que *Incentiva os Estados membros que ainda não o fizeram a adotar e implementar legislação nacional de segurança rodoviária e regulamentos sobre os principais fatores de risco, e melhorar a implementação por meio de campanhas de marketing social e atividades de fiscalização sustentadas e consistentes.*

através do reforço da necessidade de alterar os comportamentos dos condutores quanto ao consumo de álcool, com a aprovação de medidas punitivas mais gravosas e o reforço da prevenção.

A Comissão alertou para a necessidade de instalação de ABI de forma obrigatória, nomeadamente, em veículos de transporte escolar e no quadro de reabilitação de condutores infratores e foi igualmente reforçada a necessidade do desenvolvimento tecnológico dos sistemas de segurança dos veículos, como os estabilizadores eletrónicos, os sistemas de travagem automática de emergência, os alertas sonoros de ausência de cinto segurança e os avisos automáticos anti colisão.<sup>12</sup>

Em 29 de Abril de 2015 o Parlamento aprovou, sob forma de uma Resolução, a III Estratégia para o período de 2014-2020, onde voltou a destacar o problema do consumo, nomeadamente os comportamentos aditivos, o impacto na saúde e os custos com a reabilitação e o tratamento de doenças. Requereu à Comissão que iniciasse imediatamente o desenvolvimento da nova Estratégia para o período de 2016-2022 com os mesmos objetivos, evoluindo o quadro legal vigente, procurando auxiliar os governos nacionais a lidar com os efeitos do álcool (através da monitorização e recolha de dados concretos e com a promoção da prevenção, educação, diagnóstico precoce, incremento do acesso a tratamentos e suporte contínuo para as pessoas afetadas pelo consumo e respetivas famílias.

### 3. A utilização de alcoolímetros bloqueadores da ignição

Os ABI, de acordo com a caracterização dada pelo ETSC (2008), são dispositivos de medição do consumo de álcool através da análise do ar expirado e que estão ligados à ignição do veículo. Distinguem-se

---

<sup>12</sup> Em Setembro de 2011 no seguimento do relatório apresentado por Dieter-Lebrecht Koch (2011) numa moção ao Parlamento Europeu, foi pedido à Comissão que elaborasse propostas com vista a harmonizar o limite de álcool no sangue em todos os Estados membros, que se impusesse o limite 0,0g/l para condutores recém-encartados e condutores profissionais, bem como a instalação de ABI em todos os novos veículo de transporte comercial de passageiros e mercadorias e em todos os veículos cujos condutores fossem reincidentes na condução sob efeito do álcool.

dos habituais alcoolímetros, porque enquanto o teste não for feito ou quando for utilizado, se for apresentada uma taxa superior ao permitido pela programação do aparelho, o veículo não inicia a sua marcha. O dispositivo tem uma memória interna de armazenamento de dados, que entre outros, regista as possíveis fraudes na utilização do equipamento e o número de tentativas de ignição do motor do veículo após o registo positivo de álcool expirado.

Atualmente existem dois modelos de aplicação dos ABI, um de carácter preventivo e outro com o objetivo da reabilitação. Este último deriva de uma punição (que tem como público-alvo todos os condutores que tenham acusado uma TAS superior ao limite permitido, tenham acusado uma TAS muito alta ou sejam reincidentes neste tipo de infração). A frequência do programa de reabilitação é, normalmente, voluntária mas caso o condutor não o cumpra, perde título de condução. O segundo modelo, de carácter preventivo, é mais generalista e é aplicável a toda a população (ex. privados que queiram adquirir o equipamento, grupos específicos como os motoristas profissionais, por exigência das empresas para as quais trabalham ou por exigência das autoridades nacionais ligadas à prevenção rodoviária, por força da legislação em vigor para o efeito).

Internacionalmente o programa é bem aceite como medida efetiva de controlo e diminuição da sinistralidade rodoviária (International Council on Alcohol, Drugs and Traffic Safety 2001) como consequência da redução dos comportamentos recidivos.<sup>13</sup>

O primeiro programa de reabilitação iniciou-se em 1986 no Estado da Califórnia e desde essa altura, é frequente a sua utilização em muitos Estados americanos, no Canadá e na Austrália<sup>14</sup>. Na Europa, o primeiro

---

<sup>13</sup> Vide Tabela I dos anexos – A eficácia dos programas internacionais de ABI

<sup>14</sup> Sobre a utilização dos ABI no Estado da Califórnia. Fonte: <https://www.lifesafet.com/california/ignition-interlock-laws/> [consultado em 23/05/2015]

Sobre a utilização dos ABI nos EUA em geral. Fonte: [http://www.cdc.gov/media/releases/2011/p0222\\_ignitioninterlocks.html](http://www.cdc.gov/media/releases/2011/p0222_ignitioninterlocks.html) [consultado em 22/05/2015]

Sobre a utilização dos ABI no Canadá. Fonte: [http://www.madd.ca/madd2/en/impaired\\_driving/stopping\\_impaired\\_tech.html](http://www.madd.ca/madd2/en/impaired_driving/stopping_impaired_tech.html) [consultado em 22/05/2015]

Sobre a utilização dos ABI na Austrália. Fonte: <https://www.qld.gov.au/transport/safety/road-safety/drink-driving/penalties/interlocks/index.html> [consultado em 22/05/2015]

programa piloto de reabilitação de condutores com a utilização de ABI começou em 1999 na Suécia (SWOV, 2015) e tornou-se definitivo em 2003, onde continua a ser aplicado em larga escala na punição e reabilitação de condutores e como medida preventiva em camiões, táxis e veículos de transporte escolar. Seguiram-se outros Estados Membros da UE: a Finlândia em 2008, a Bélgica em 2010 e a Holanda em 2011. Em França, a utilização é obrigatória nos autocarros escolares e nos veículos ligeiros e é voluntária no transporte de mercadorias. No Reino Unido, Portugal, Alemanha e Polónia o uso é facultativo no transporte de mercadorias (a Alemanha têm em curso a implementação de um projeto piloto e na Polónia decorre um projeto piloto e é aguardada proposta legislativa em 2015/2016.<sup>15</sup>)

A aplicação desta medida, no âmbito da punição e reabilitação de condutores tem tido diferentes construções nos países da UE, nomeadamente quanto ao grupo de condutores infratores alvo: aplicam-se a condutores que cometem a primeira infração, reincidentes ou a ambos os grupos; pode ser aplicada ou não, a condutores dependentes do consumo de álcool; variam as TAS mínimas e máximas admissíveis para a frequência do programa e a aplicação varia entre a sanção administrativa, judicial ou ambas.

Os resultados da implementação do programa apontam para uma redução média de 90% de reincidências (Nickel, 2010), em comparação com outros sistemas de controlo.<sup>16</sup>

#### 4. A experiência holandesa

A informação estatística da RDW<sup>17</sup> de 2011 confirmou a ocorrência de 661 acidentes em território holandês e estimou que 20% estão relacionados com o consumo de álcool. Esta taxa de sinistralidade

---

<sup>15</sup> Fonte: *ETSC Alcohol interlock barometer 2015*. Fonte: <http://etsc.eu/alcohol-interlock-barometer/> [consultado em 19/05/2015]

<sup>16</sup> Vide Tabela I dos Apêndices – A eficácia dos programas internacionais de ABI

<sup>17</sup> Fonte: <http://etsc.eu/wp-content/uploads/Programme-n%C3%A9erlandais-de-r%C3%A9habilitation-Ramon-Gouweleeuw-RDW.pdf> [consultado em 23/05/2015]

associada ao consumo de álcool veio reforçar a necessidade de levar a cabo medidas de prevenção eficazes, nomeadamente a implementação do programa de ABI.

#### ***4.1. A organização político-administrativa em matéria prevenção e de segurança rodoviária***

A responsabilidade pela circulação e segurança rodoviária compete ao Ministro das infraestruturas e do Ambiente que define as linhas do programa de ABI e a respetiva regulamentação. Sob tutela do Ministro está a RDW, autoridade de segurança rodoviária holandesa à qual compete a administração dos dados de registo do programa, a aprovação do tipo de equipamentos, a aprovação dos vendedores e entidades responsáveis pela sua instalação e supervisão. A CBR, na qualidade de Autoridade Administrativa, é responsável pela habilitação da condução e aplicação de sanções administrativas, e é designada pelo ministro para levar a cabo o programa, fazê-lo cumprir e monitorizá-lo.

#### ***4.2. O regime da condução sob efeito do álcool***

O *Road Traffic Act* de 1994 prevê no art. 8.º n.º 1 a proibição de condução sob influência de qualquer substância inebriante. Nos termos do n.º 2, é proibida a condução do veículo após ingestão de bebidas alcoólicas em que o teor de álcool expirado superior a 220 miligramas por litro ou quando nível de álcool no sangue seja superior a 0,5 miligramas por mililitro de sangue. O regime é agravado para os condutores jovens ou recém-encartados, casos em que se considera sob efeito do álcool o condutor cujo teor de álcool expirado superior a 88 miligramas por litro e cujo nível de álcool no sangue seja superior a 0,2 miligramas por mililitro de sangue. A alínea b) do n.º 5 do art. 8.º estende a proibição de condução sob efeito do álcool a quem tenha sido imposta a frequência de um programa de ABI.

A lei prevê ainda, que os condutores infratores sejam sujeitos a uma avaliação médica psiquiátrica para avaliar a dependência do álcool e aplicação de um de três programas de reabilitação<sup>18</sup>:

1. EMA (*Educational Measure Alcohol and Traffic*) – que consiste num curso de três dias e é aplicável aos condutores que apresentem entre 1,3 g/l e 1,8 g/l TAS. O curso é obrigatório e os custos de participação são imputados ao infrator (870€).
2. LEMA (*Light Educational Measure Alcohol and Traffic*) – que consiste num programa de dois dias e meio de formação (de 3,5 horas cada) e é aplicável a todos os condutores que apresentem entre 0,8 g/l TAS e 1,0 g/l TAS e para os condutores recém-encartados com TAS entre os 0,5 g/l e os 0,8 g/l. Os custos de participação são imputados ao infrator (546€).
3. EMG (*Educational Measure Behaviour and Traffic*) – que é aplicável aos condutores que reiteradamente tenham demonstrado um comportamento indesejável na condução ou de condução sob excesso de velocidade. Tem a duração de três dias e os custos de participação são imputados ao infrator (1.038€).

O programa de reabilitação de condutores com recurso aos ABI entrou em vigor no ordenamento jurídico holandês em 1 de dezembro de 2011, foi suspenso a partir de Outubro de 2014 e cancelado em Abril de 2015 por decisão do Conselho de Estado. No período que decorreu entre Dezembro de 2011 e Abril de 2015, o regime legal de aplicação dos ABI como medida punitiva teve tutela penal e tutela administrativa. A primeira era exercida pelo juiz e a segunda foi exercida pela CBR que aplicava sempre uma de três medidas perante os seguintes resultados de alcoolemia:

- TAS entre 0,8 g/l e 1,3 g/l – frequência de um programa de educação rodoviária
- TAS entre TAS 1,3 g/l e 1,8 g/l – frequência do programa de ABI

---

<sup>18</sup> Informação Fonte: [https://www.swov.nl/rapport/Factsheets/UK/FS\\_Rehabilitation\\_courses.pdf](https://www.swov.nl/rapport/Factsheets/UK/FS_Rehabilitation_courses.pdf) [consultado em 29/06/2015]



- TAS superior a 1,8 g/l– perícia médica psiquiátrica. Caso não existisse dependência de consumo do álcool, era aplicada a medida de frequência do programa de ABI.

O programa foi obrigatório para condutores com TAS superior a 1.3 g/l e no caso de constituir a primeira infração, para condutores com TAS superior a 1,0 g/l e 1,8 g/l se fossem recém– encartados e para condutores reincidentes com TAS entre 1,0 g/l e 1,8 g/l.

A lei impunha a imputação dos custos de frequência do programa ao condutor (300€ para o seu início, 790€ para a frequência de dois anos e o respetivo suporte e 177€ por cada prorrogação do prazo). Era-lhe entregue uma nova carta de condução com o averbamento que indicava a sujeição do condutor a uma restrição decorrente da medida de ABI<sup>19</sup>. A duração do programa era de dois anos e cerca de quatro semanas antes do fim, era feita uma avaliação da participação do condutor que, no caso de refletir um comportamento conforme às regras previstas, levava ao registo de tal cumprimento pela CBR e as restrições impostas caducavam. Nos casos de incumprimento estava prevista a possibilidade de uma prorrogação do prazo de frequência por um prazo máximo de seis meses.

O dispositivo era instalado num veículo a indicar pelo infrator, a cada seis semanas era feito o descarregamento dos dados do equipamento, mas se os testes iniciais fossem bem-sucedidos, o descarregamento e a análise dos dados eram feitos a cada treze semanas.

Simultaneamente à utilização do ABI, o condutor tinha de frequentar um programa de apoio psicológico adicional que o obrigava à frequência de três sessões de grupo, cujo objetivo era o de o motivar e informação sobre os efeitos físicos e psicológicos do consumo de álcool. Este acompanhamento servia igualmente como monitorização para aconselhamento dos dependentes do álcool e auxiliá-los na busca de ajuda e tratamento. A recusa de participação no programa tinha como consequência a perda do título de condução por um período de cinco anos.

---

<sup>19</sup> Trata-se de um código numérico e que no caso holandês correspondia ao n.º 103. Vide a imagem n.º 4 dos apêndices.

A lei previa ainda, a cessação do programa quando não fossem pagos os custos imputáveis ao infrator dentro dos prazos fixados para o efeito, se este não colaborasse na leitura dos dados do dispositivo, se não comparecesse às sessões de aconselhamento sem justificação atendível, se comparecesse nas sessões periódicas ou de aconselhamento alcoolizado, se não participasse nas sessões de aconselhamento impostas, se manifestasse um comportamento agressivo durante as reuniões de aconselhamento, se causasse distúrbios durante as sessões de grupo, se durante o programa registasse quatro ou mais repetições de testes em erro, se defraudasse a medição ou funcionamento do dispositivo ou violasse o selo de segurança ou causasse danos no equipamento.

### *4.3. A decisão do Supremo Tribunal e do Conselho de Estado Holandês: o fim do programa*

#### *4.3.1. A decisão do Supremo Tribunal Holandês*

##### *4.3.1.1. Os factos subjacentes à decisão*

Em 3 de Março de 2015 o STH julgou o recurso<sup>20</sup> interposto pelo Procurador-Geral do Tribunal de Justiça Holandês de um caso que remonta a Fevereiro de 2013. Em consequência da fiscalização a que foi sujeito, o condutor em causa revelou um teor de álcool superior ao legalmente permitido (805 miligramas, quando a lei admite o máximo de 220 miligramas de álcool expirado) e foi-lhe aplicada a medida de frequência do programa de ABI pela CBR. Não obstante a medida administrativa, o Tribunal de Haia decidiu que lhe deveria ser imputada a responsabilidade penal. Em sede de recurso o STH considerou que o programa era uma medida de tal forma gravosa e punitiva que constituía uma verdadeira pena, pelo que a aplicação da responsabilidade penal ao arguido violava o princípio *ne bis in idem*. Considerou também que a medida era desproporcional por se aplicar indiscriminadamente e sem prever quaisquer exceções ou margem de discricionariedade.

---

<sup>20</sup> Decisão de 4 de Abril de 2015 processo ECLI:NL:2015:622.

#### 4.3.1.2. O argumento do princípio *ne bis in idem*

O STH defendeu que a decisão de aplicação da sanção administrativa, ao ser obrigatória nos termos regulamentares em vigor, constituía um verdadeiro julgamento do infrator a quem é imputada a condução sob efeito do álcool e restringia-lhe a possibilidade de defesa, contrariava o princípio da legalidade, o princípio da presunção de inocência e tornava inadmissível a intervenção do Ministério Público.

Contrariando as disposições do art. 14.º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o art. 4.º 1.º parágrafo do Sétimo Protocolo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e do art. 68.º do Código Penal Holandês, a medida administrativa era aplicada antes da audiência penal e o seu carácter punitivo e gravoso mantinha-se após a absolvição em sede judicial.

Decidiu então o STH, que a legislação holandesa que impunha a frequência do programa de ABI era contrária aos princípios do direito processual penal por contrariar o princípio *ne bis in idem*, que a lei holandesa consagra expressamente no art. 68.º do Código Penal, e que impede que alguém seja julgado duas vezes pela prática do mesmo crime.

#### 4.3.1.3. O carácter da decisão administrativa

Na fundamentação do acórdão STH considerou que a decisão administrativa por obedecer, estritamente à regulamentação, não tinha qualquer margem de discricionariedade e não existia lugar para a ponderação de casos excepcionais. Por outro lado, a medida era imposta logo na primeira infração e não existia o efeito suspensivo do recurso jurisdicional, tratando-se de uma verdadeira diminuição de garantias do infrator.

#### 4.3.1.4. A desproporcionalidade da medida

O STH considerou que a alteração legislativa que introduziu os ABI procurou a redução do número de mortes em acidentes causados por condutores alcoolizados, consciencializá-los para os perigos da sua condução e ensiná-los a fazer a distinção entre a condução de

um veículo e o consumo do álcool. Defendeu ainda que o legislador procurou acautelar a necessidade de condução do veículo durante a sujeição ao programa, atendendo a que podia constituir o meio de subsistência das famílias, mas imputou aos condutores os custos de frequência do programa. As disposições regulamentares dos custos não preveem nenhum regime excepcional ou de substituição, nem a escolha de uma medida razoável que não seja o programa de ABI (que representa custos muitas vezes insuportáveis ou a perda de título de condução durante cinco anos).

O STH mencionou que muitos dos processos acabam por resultar na impossibilidade de frequência do programa por causa dos custos elevados imputados ao infrator. Não havendo uma alternativa adequada, torna-se crescente a perda de títulos de condução e como consequência, são comprometidos os objetivos de prevenção e reabilitação porque o período da proibição de conduzir (cinco anos) é bastante superior ao de frequência do programa (dois anos). Acresce ao problema dos custos, o facto de a regulamentação não prever as situações especiais, nomeadamente, os portadores de deficiências físicas e que estão dependentes do infrator ou mesmo um número de dependentes superior ao habitual. A desproporcionalidade da medida pode trazer um elevado prejuízo para o infrator, dado que existiram casos anteriores que resultaram na perda de empregos ou sujeição ao risco de os perder, por causa da participação no programa, porque o meio de subsistência depende muitas vezes, do título de condução válido e sem restrições (e onde se incluem os motoristas, os mecânicos ou os trabalhadores de empresas que tenham de conduzir veículos).

#### 4.3.2. *A decisão do Conselho de Estado*

O Conselho de Estado determinou em 4 de março de 2015<sup>21</sup> o cancelamento do programa de ABI aplicado pela CBR.

A decisão de cancelamento fundou-se na incapacidade da CBR fazer uma avaliação individual do verdadeiro impacto que a frequência

---

<sup>21</sup> Decisão ECLI:NL:RVS:2015:622.

do programa tem na vida de cada infrator. A obrigatoriedade de um programa desta natureza provoca situações de desigualdade e arbitrariedade demasiado gravosas e gera desproporcionalidade nas formas de aplicação num elevado número de casos. A falta de previsão de situações diferenciadas leva a que seja aplicado da mesma maneira para todos os condutores, podendo ter consequências mais graves para uns do que para outros, mas sem que isso seja devidamente ponderado. O Conselho decidiu ainda que a decisão de inaplicabilidade é para o caso concreto e para casos futuros e que os anteriores não podem ser objeto de revisão por parte da CBR, exceto naqueles em que a medida tenha sido aplicada por decisão judicial.

A decisão salientou a necessidade de elaborar um regime legal que procure reduzir o número de vítimas de acidentes rodoviários, com intervenção do governo ou do legislador na definição da aplicabilidade do programa e fornece algumas orientações para os critérios a adotar, nomeadamente, a redução dos custos do programa de forma diferenciada e a necessidade da aplicação da sanção administrativa não afastar uma sanção penal atendendo ao espírito de reabilitação do programa de ABI.

#### *4.4. As críticas ao programa holandês de ABI*

Não obstante a redução dos números da sinistralidade, a SWOV (2015) aponta críticas negativas à implementação do programa e partilha das conclusões de D.J Beirness e R.D Robertson (2002) que referem como falhas os custos, a falta de cumprimento e de acompanhamento do programa quando é aplicado por ordem judicial e a falta de colaboração dos participantes. Para o sucesso da medida, sugerem que os programas devem ser obrigatórios para todos os infratores porque a inibição de conduzir, por si só, pode ter como consequência a continuidade do exercício da condução sob efeito do álcool, mas sem habilitação legal para o efeito.

As estatísticas atuais do programa holandês sugerem uma revisão dos seus pressupostos e de metas a alcançar (SWOV, 2015). Em 2009 a SWOV estimou que a implementação dos ABI contribuiria para uma redução de acidentes rodoviária entre oito a dez ocorrências, tendo em

conta uma participação no programa de 2,1% dos condutores infratores; número esse que faria com que a redução passasse de trinta a trinta e cinco, quando o ABI fosse associado a outras medidas administrativas. As estatísticas atuais estão distantes destes objetivos: a taxa de participação no programa é de 1,8% o que significa que a estimativa de acidentes evitados é de cinco a seis acidentes (SWOV, idem).

À argumentação do STH em matéria de restrição de direitos e desproporcionalidade de aplicação, acresce a onerosidade que leva ao abandono do programa. A onerosidade já tinha sido referida pelo International Council on Alcohol, Drugs and Traffic Safety (2001) e pela SWOV (2001) que defenderam que os custos elevados da frequência tinham como consequência as reduzidas taxas de participação<sup>22</sup>. A consequência deste fator é o abandono porque muitos dos infratores preferem a perda do título de condução porque não querem ou não podem, suportar frequência do programa. Já quanto ao período de duração da sujeição à medida, o ponto negativo é a elevada restrição da liberdade de condução, mas que permite perceber no fim, se se trata de um condutor com uma dependência de consumo de álcool e agir diretamente na sua reabilitação.

Acrescem a este fatores, os argumentos invocados pelo STH e pelo Conselho de Estado, quer em matéria de restrição de direitos que é feita pela imposição de frequência do programa, quer pela desproporcionalidade da medida e por fim, o seu caráter punitivo demasiado gravoso e que se assemelha a uma verdadeira pena e não a uma mera sanção administrativa.

## 5. Desafios e soluções para os problemas dos programas de ABI

### 5.1. O caráter da medida

Nickel (2010) demonstrou que a aplicação de frequência do programa nos vários países tanto é judicial, como administrativa e que a

---

<sup>22</sup> Na Suécia custa cerca de 4.500€ pelos dois anos do período de reabilitação e cerca de 60% dos condutores do projeto piloto deste país recusaram-se a participar no programa por causa dos custos elevados. SWOV (2001)



falta de comunicação e de articulação entre os tribunais e as entidades administrativas levam à perda de eficácia do programa e à frustração das previsões de reabilitação.

Por outro lado, a opção por uma medida de caráter administrativo pressupõe a existência de regulamentação específica que permita um juízo sobre o caso concreto e o estrito respeito pelos princípios do direito administrativo, consagrando o direito à audiência prévia do interessado, a decisão em prazo razoável e a garantia da tutela jurisdicional efetiva, com vista ao cumprimento do princípio da legalidade e do respeito pelas garantias de defesa do administrado.

Já a opção por uma medida de caráter judicial, implicará a articulação com a entidade administrativa aplicadora do programa e uma medida desta natureza poderá revestir uma medida de substituição da pena ou sanção acessória na prática do crime sob efeito do álcool.

A Ecorys (2014) afirma que uma das razões para as diferentes taxas de participação apresentadas pelos países são consequência da opção legislativa. Na Suécia e Holanda, a taxa de participação é de 35% e a aplicação reveste caráter administrativo, ao passo que a Bélgica tinha um condutor a frequentar o programa por aplicação da medida de caráter judicial.

A diversidade de aplicação de regimes constitui uma dificuldade na implementação do programa ao nível europeu e que têm motivado atrasos no processo legislativo, a par das barreiras burocráticas relativas à falta de procedimentos e a falta da sua harmonização.

## *5.2. A elegibilidade para a frequência do programa*

A existência de uma taxa de limite de álcool demasiado alta para o acesso ao programa pode levar um elevado risco de deterioração do comportamento perante a condução (*idem*) porque uma imposição destas exclui os condutores com taxas mais baixas da frequência do programa (*idem*).

No que concerne à elegibilidade dos condutores, podem ser admissíveis condutores com dependência ou não, do consumo de álcool. A extensão do programa a um grupo de risco, exige uma monitorização

frequente e um acompanhamento médico mais exigente, como acontece em França, onde os condutores dependentes do álcool são sujeitos ao controlo médico e biológico, e só podem prosseguir com o programa se tiverem demonstrado um período de abstinência suficiente e de maneira a demonstrar o controlo sobre o consumo (através da análise dos dados registados no dispositivo). Já na Suécia, o condutor tem de realizar exames médicos a cada trimestre e caso demonstre que a dependência persiste, é excluído do programa no primeiro ano de frequência (que tem a duração de dois anos). A justificação é de que trata de uma medida punitiva e não um programa de reabilitação de álcool (idem).

### *5.3. O papel das autoridades policiais*

O papel das autoridades policiais na efetividade do programa é fundamental, tanto na participação na elaboração da lei, como na fiscalização dos condutores, para atender aquilo que Morange (2010) designa de *l'esprit du programme*.

### *5.4. O impacto negativo dos custos do programa*

O afastamento dos programas de reabilitação por razões económicas é um facto que não pode ser desconsiderado. É verdade que condutor disposto a pagar pela sua reabilitação é aquele que acredita verdadeiramente na necessidade da sua reabilitação e que procura uma solução definitiva para o seu problema (apud Dussault & Gendreau, *Alcohol ignition interlock: One-year's experience in Québec*, 2000).

Como argumento favorável à imputação do custo ao condutor, podemos referir que as coimas e multas lhe são sempre cobradas em consequência da prática de uma infração ou de um crime. Ora, a frequência de um programa de ABI, sendo considerada uma sanção, deve ser custeada pelo infrator. Os elevados custos do programa podem ser justificados por razões de mercado, porque o custo desce com o número de unidades adquiridas.

Enquanto o cenário de custos elevados não for alterado, a regulamentação nacional deve ter em conta a proporcionalidade da medida, atendendo ao historial socioeconómico de cada condutor para que não se generalize a prática do abandono.

### *5.5. A falta de harmonização e padronização dos procedimentos*

A Ecorys (2014) revela que o percurso traçado para a implementação do ABI não tem sido igual nos Estados Membros e sugere medidas que visam a eficácia do programa e a necessidade de harmonização da utilização. Identifica problemas tecnológicos relacionados com a impossibilidade de instalar os ABI em determinados veículos (por ausência de padronização imposta aos fabricantes), bem como a facilidade de adulteração ou falseamento de dados do equipamento.

Também constituem entraves ao sucesso do programa a falta de harmonização das premissas e parâmetros de avaliação dos dados dos aparelhos e que provoca confusão na análise, tratamento e reporte da informação e existe ainda a necessidade de proteger rigorosamente a privacidade e segurança da informação recolhida.

Por fim, para resolver o problema da multiplicidade de códigos identificadores do programa de ABI (porque cada país aplicava o seu) foi emitida a Diretiva (UE) 2015/653 da Comissão, de 24 de Abril de 2015) que veio definir a codificação única com o número 69, aplicável a todos os títulos de condução de condutores da UE sujeitos ao programa, facilitando a fiscalização em todo o território.

### *5.6. A necessidade de convergência dos Estados Membros da UE*

A preocupação com a segurança rodoviária é um traço comum em todos os Estados da UE e os ABI têm tido alguma aplicabilidade na reabilitação, mas também na prevenção quando colocados em veículos de transporte de mercadorias, táxis, transporte de crianças e veículos de transporte público. As medidas de implementação e evolução da utilização dos ABI obrigam à convergência entre os Estado e para

tal a Ecorys (idem) sugere que se estimule a troca de informação e de boas-práticas e a urgente de harmonização de regras técnicas e de procedimento. A convergência exigirá um impulso legislativo para implementação dos programas, medidas que melhorem os resultados de redução da sinistralidade rodoviária e a harmonização de normas comuns de prevenção e punição entre os Estados Membros.

## Notas finais

As tradicionais abordagens de prevenção e combate à sinistralidade rodoviária não têm tido, por si só, um contributo suficientemente eficaz na redução de acidentes e tem competido à EU e aos Estados Membros, com a intervenção dos privados, a procura de soluções tecnológicas inovadoras com vista a combater o problema, nomeadamente através do desenvolvimento de equipamentos como os ABI.

Os ABI têm tido uma adoção progressiva na Europa, mas têm enfrentado algumas dificuldades, nomeadamente a colisão com as barreiras legislativas, burocráticas e técnicas. No caso holandês a implementação dos ABI desde 2011 motivou o aparecimento de questões resultantes da inflexibilidade da regulamentação e que levantou problemas de desproporcionalidade na aplicação, motivados pelo elevado custo de frequência do programa e pela incapacidade da entidade administrativa conseguir avaliar individualmente a situação económico-social dos indivíduos infratores.

Partilhamos dos argumentos do Conselho de Estado holandês quanto à suspensão e concordamos com a necessidade de nova regulamentação devidamente ajustada à realidade social. Ou seja, o programa deve continuar mas com as necessárias adaptações.

Não cremos que os custos devam ser assumidos diretamente pelos Estados, sob pena de ser posta em causa a função punitiva do programa, mas estes têm de ser ajustados às necessidades de cada condutor. Por outro lado, têm de ser repensadas medidas alternativas ao programa, atendendo a que a não frequência aumentará os casos de condução sem habilitação (ou porque o custo é demasiado alto, ou porque o programa é demasiado longo).

Acresce a tudo isto, a necessidade de convergência dos Estados na partilha das boas práticas, na harmonização de normas técnicas e procedimentos: imagine-se a fiscalização de um condutor sueco em Portugal que esteja sujeito a um programa de ABI, com o averbamento no respetivo título de condução e o agente fiscalizador não consegue interpretar a restrição, por desconhecimento ou falta de informação.

Por fim, impõe-se a urgência da realização de estudos de impacto e viabilidade da implementação desta medida, com vista a antecipar problemas e permitir uma introdução dos ABI no quotidiano como forma de prevenção e de familiarização com o equipamento.

## BIBLIOGRAFIA

- Anderson, Peter, and Ben Baumberg. "Alcohol in Europe: A public health perspective. A report for the European Commission." Institute of Alcohol Studies, Londres, 2006.
- Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária. "Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2008-2015." 2009.
- Balsa, Casimiro, Clara Vidal, and Liliana Pascueiro. *O consumo de bebidas alcoólicas em Portugal: prevalências e padrões de consumo (2001-2007)*. Lisboa: Instituto da Droga e da Toxicodependência, IP, 2011.
- Beber e Dirigir: Manual de Segurança de Trânsito para Profissionais de Trânsito e Saúde*. Genebra: Global Road Safety Partnership, 2007.
- Ch.A. Bax; Evers Kärki; Bernhoft C.; I.M& R. Mathijssen. *Alcohol Interlock implementation in the European Union; feasibility study; final report of the European Research project*. Leidschendam: Swov, 2001.
- Clayton, Andrew, and Douglas Beirness. "A Review of International Evidence on the Use of Alcohol Ignition Interlocks in Drink-Drive Offences." Department for Transport: London, London, 2008.
- Comissão Europeia. *Melhores Práticas de Segurança Rodoviária*. Luxemburgo : Serviço das Publicações da União Europeia, 2010.
- D.J Beirness; R.D Robertson. "Best practices for alcohol interlock programs: findings from two workshops." *Proceedings of the 16th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety*. Montreal, 2002. 119-124.

- Directorate General for Health & Consumers. “First Progress Report on the Implementation of the EU Strategy.” 2009.
- Directorate General for internal policies. *Technical Development and Deployment of Alcohol Interlocks in road safety Policy*. Parlamento Europeu, 2014.
- European Transport Safety Council. “Drink Driving Fact Sheet.” ETSC Fact Sheet, ETSE, Bruxelas, 2008.
- International Council on Alcohol, Drugs and Traffic Safety. *Alcohol Ignition Interlock Devices :I: Position Paper*. International Council on Alcohol, Drugs and Traffic Safety, 2001.
- Koch, Dieter-Lebrecht. *Report on European Safety Road Safety 2011-2020*. Committee on Transport and Tourism, EUROPEAN PARLIAMENT , 2011.
- Marutollo, Joseph. “No Second Chances: Leandra’s Law and Mandatory Alcohol Ignition Interlocks for First-Time Drunk Driving Offenders.” *Pace Law Review*, 2010, 3 ed.: 1090-1108.
- Ministry of Infrastructure and the Environment. “Road Traffic Signs and Regulations in the Netherlands.” Den Haag, 2013.
- Morange, Arnaud. *A quelles conditions le recours aux éthylotests anti-démarrage (EAD) peut-il être développé dans le cadre administratif et judiciaire?* Normandia: Centre d’étude et de recherche sur les risques et les vulnérabilités– Université de Basse– Normandie, 2010.
- Neves, Delma Pessanha. *Alcoolismo: Acusação ou Diagnóstico*. Rio de Janeiro: Cadernos de Saúde Pública, 2004, 7-36.
- News-Coop – Informação e Comunicação, CRL, ed. “‘Alcohol interlocks’ e a luta contra o álcool na condução Uma abordagem Europeia.” *Dependências*, Abril 2015: 22-23.
- Nickel, Wolf-Rürdiger. *The Participation of Alcohol Addicted Drivers in Alcohol Interlock Programs: an international overview*. rijksoverheid, 2010.
- Organização Mundial de Saúde. *Beber e Dirigir: Manual de segurança viária para profissionais de Trânsito e da Saúde*. Genebra: Global Road Safety Partnership , 2007.
- Organização Mundial de Saúde. “Fortalecendo a legislação da segurança no trânsito: Manual de Recursos e Prática para os países.” Genebra, 2012.
- Podda, Francesca. *Drinking Driving: towards zero tolerance*. European Transport Safety Council , 2012.
- Robertson, R.D Vanlaar, and WGM Beirness. *Alcohol interlock programs: a global perspective– proceedings of the Sixth International Symposium*



- on Alcohol Ignition Interlock programs.* . Ottawa, Ontario: Traffic Injury Research Foundation, 2006.
- Silva, Ana Catarina Nunes da, and Elsa Maria Ferreira Pernas Machado Fé. “Álcool na Estrada: Consulta de Alcoologia do Programa STOP na Unidade de Alcoologia de Lisboa.” *Toxicodependências*, 2009, IDT ed.: 31-38.
- Simões, Maria Teresa Bon de Sousa. *Fatores de risco auto reportados associados aos acidentes rodoviários: um estudo sobre os condutores portugueses de veículos ligeiros*. Dissertação de Mestrado, Lisboa: Escola Nacional de Saúde Pública, 2014.
- “Study on the prevention of drink-driving by the use of alcohol interlock devices.” Roterdão: Ecorys, 2014.
- SWOV Institute for Road Safety Research. “Alcohol Interlock Implementation in the European Union; Feasibility study.” 2001.
- SWOV. “Geschat effect op de verkeersveiligheid van een alcoholslotprogramma (ASP) en de kosten-batenverhouding ervan.” Leidschendam, 2009.
- Swov Institute for Road Safety Research. “Swov Fact Sheet: Alcohol interlock programs.” Haia, Holanda, 2015.
- Vehmas, Anne, Ari Sirkiä, and Teemu Kinnunen. *Adoption of the alcohol interlock and its effects in professional transport*. Finland: Finnish Transport Safety Agency, 05/2012.

## Legislação Europeia

- Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf) [consultado em 29/06/2015]
- Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Disponível em: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf) [consultado em 29/06/2015]

## Diretivas

- Diretiva (UE) 2015/653 da Comissão de 24 de abril de 2015 que altera a Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à carta de condução. Disponível em: <http://publications.europa.eu/resource/>

cellar/db03e920-eb13-11e4-892c-01aa75ed71a1.0018.03/DOC\_1 [consultado em 26/05/2015]

## Resoluções

Resolução n.º 2015/2543 do Parlamento Europeu sobre a Estratégia contra o álcool. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche-procedure.do?lang=en&reference=2015/2543\(RSP\)#keyEvents](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche-procedure.do?lang=en&reference=2015/2543(RSP)#keyEvents) [consultado em 26/05/2015]

## Programas

Programa de ação para a segurança rodoviária (2003-2010). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l24257&from=PT> [consultado em 23/05/2015]

## Comunicações

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico-social Europeu e ao Comité das Regiões sobre *a Estratégia de apoio aos Estados para reduzir as ameaças relacionadas com o álcool*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/alcohol/documents/alcohol\\_com\\_625\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/alcohol/documents/alcohol_com_625_en.pdf) [consultado em 29/05/2015]

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico-social Europeu e ao Comité das Regiões *Rumo a um espaço europeu de segurança Rodoviária: orientações para a política de segurança rodoviária de 2011 a 2020*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/pdf/com\\_20072010\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/com_20072010_pt.pdf) [consultado em 29/05/2015]

Comunicação COM (2010) 2020 *Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> [consultado em 23/05/2015]

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre uma estratégia comunitária para apoiar os Estados-Membros na minimização dos efeitos nocivos do álcool» 2007/C 175/19, de 30 de maio de 2007. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007AE0807&from=PT> [consultado em 15/07/2015]

### Legislação Francesa

Código da Estrada Francês. Disponível em: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=E27BE2C6784214FBA883CE78FF887F8F.tpdila22v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006074228&dateTexte=29990101&categorieLien=cid](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=E27BE2C6784214FBA883CE78FF887F8F.tpdila22v_3?cidTexte=LEGITEXT000006074228&dateTexte=29990101&categorieLien=cid) [consultado em 29/05/2015]

Decreto n.º 2013-180 de 28 Fevereiro de 2013 que modifica o art. R. 233-1 do Código da Estrada. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027119723&dateTexte&categorieLien=id> [consultado em 29/05/2015]

### Legislação Holandesa

*WegenverkeerRDWet 1994 – Road Traffic Act 1994* de 21 de Abril – disponível em [http://wetten.overheid.nl/BWBR0006622/geldigheidsdatum\\_07-04-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0006622/geldigheidsdatum_07-04-2014) [consultado em 12/06/2015]

Código Penal Holandês. Disponível em: <http://www.legislationline.org/documents/id/4693> [consultado em 05/04/2015]

Lei Geral Administrativa Holandesa – 1994. Disponível em: [http://www.juradmin.eu/colloquia/1998/netherlands\\_annex.pdf](http://www.juradmin.eu/colloquia/1998/netherlands_annex.pdf) [consultado em 25/05/2015]

VenW/BSK-2010/209658 – Alterações à regulamentação de veículos relativas aos requisitos técnicos para instalação dos aparelhos de interlock. Disponível em: [https://www.rdw.nl/SítioCollectionDocuments/TGK%20\(Beoordeling%20en%20Toezicht\)/Naslag/Amendments%20to%20the%20Vehicles%20Regulation%20-%20extension%20of%20technical%20](https://www.rdw.nl/SítioCollectionDocuments/TGK%20(Beoordeling%20en%20Toezicht)/Naslag/Amendments%20to%20the%20Vehicles%20Regulation%20-%20extension%20of%20technical%20)

requirements%20for%20ignition%20interlock%20devices.pdf [consultado em 12/06/2015]

### Resoluções da ONU

Resolução n.º 64/255 de 10 de Maio de 2010. Disponível em: [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/road\\_traffic/UN\\_GA\\_resolution-54-255-en.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/UN_GA_resolution-54-255-en.pdf) [consultado em 29/06/2015]

Resolução n.º 66/260 de 23 de Maio de 2012. Disponível em: <http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trans/roadsafe/docs/A-RES-66-260e.pdf> [consultado em 29/06/2015]

### Decisões estrangeiras

Texto integral da Decisão do Supremo Tribunal Holandês de 3 de Março de 2015 sobre a inadmissibilidade do programa ABI. Disponível em: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2015:434> [consultado em 15/06/2015]

Texto integral da Decisão do Conselho de Estado Holandês sobre o cancelamento do programa de ABI de 4 de Março de 2015. Disponível em: <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=82862> [consultado em 26/06/2015]

### Sítios

Motor de busca de legislação holandesa. Disponível em: <http://wetten.overheid.nl/zoeken/> [consultado em 14/06/2015]

Sítio da Autoridade de Segurança Rodoviária Holandesa disponível <https://www.rdw.nl/particulier/Paginas/default.aspx> [consultado em 23/05/2015]

Sítio da CBR. Disponível em: [www.cbr.nl](http://www.cbr.nl) [consultado em 13/07/2015]

Sítio do International inventory of Interlock Programs. Disponível em: <http://www.iiip.tirf.ca/index.php> [consultado em 14/06/2015]

Sítio do Supremo Tribunal holandês. Disponível em: <https://www.rechtspraak.nl/organisatie/hoge-raad/supreme-court/Pages/default.aspx> [consultado em 14/06/2015]

Sítio do Tribunal Europeu dos Direitos dos Homem <http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home> [consultado em 29/06/2015]

## Vídeos

Vídeo de demonstração de utilização do ABI. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=x-3AzUEfYhs> [consultado em 15/06/2015]

---

## CORRESPONDÊNCIA

*A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:*

CEDIS – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa,  
Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal

Email: [mariaborgescarapeto@gmail.com](mailto:mariaborgescarapeto@gmail.com)

---

## APÊNDICES

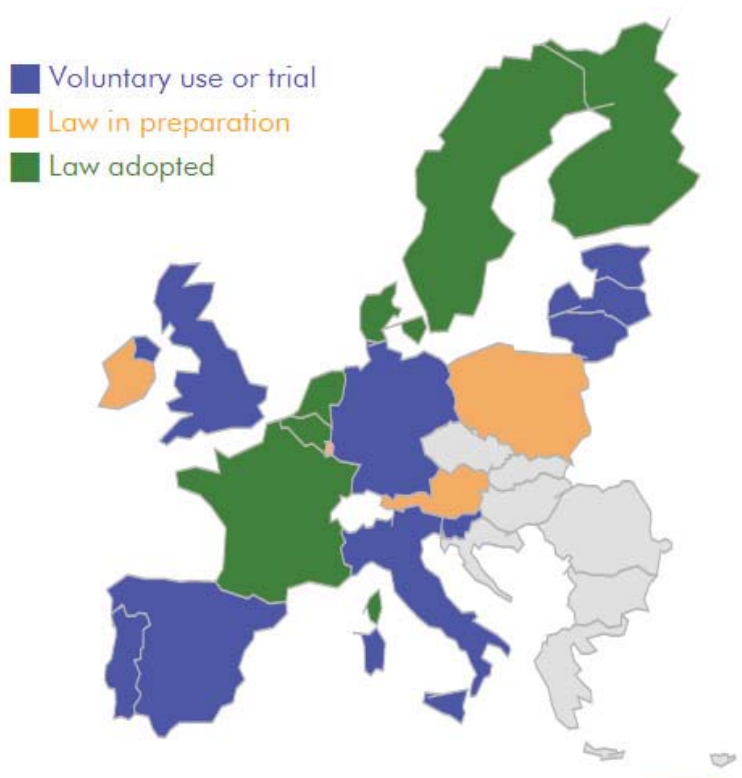


Imagem n.º 1 – Evolução da aplicação dos ABI nos Estados Membros da EU (Junho de 2015)

Fonte: *ETSC Alcohol interlocks barometer*. Disponível em: <http://etsc.eu/alcohol-interlock-barometer/> [consultado em 16/06/2015]

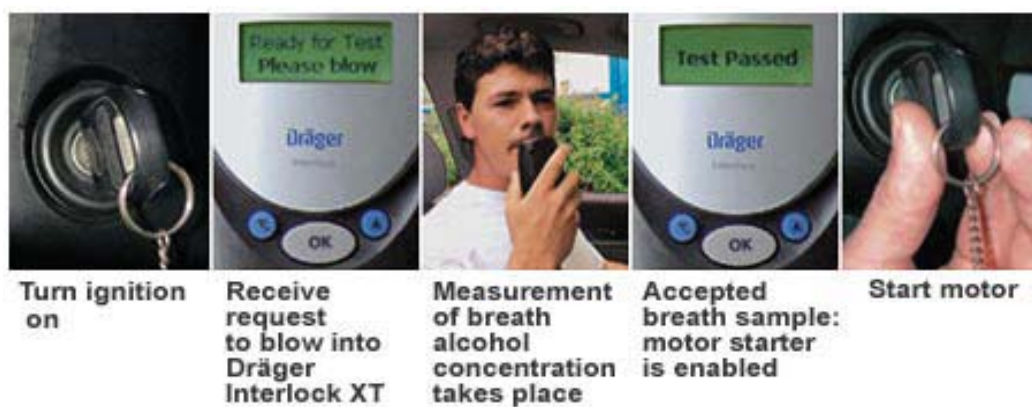


Imagem n.º 2 – Sequência de funcionamento do ABI

Fonte: <http://integrityinterlock.com/product/> consultado em 24/06/2015



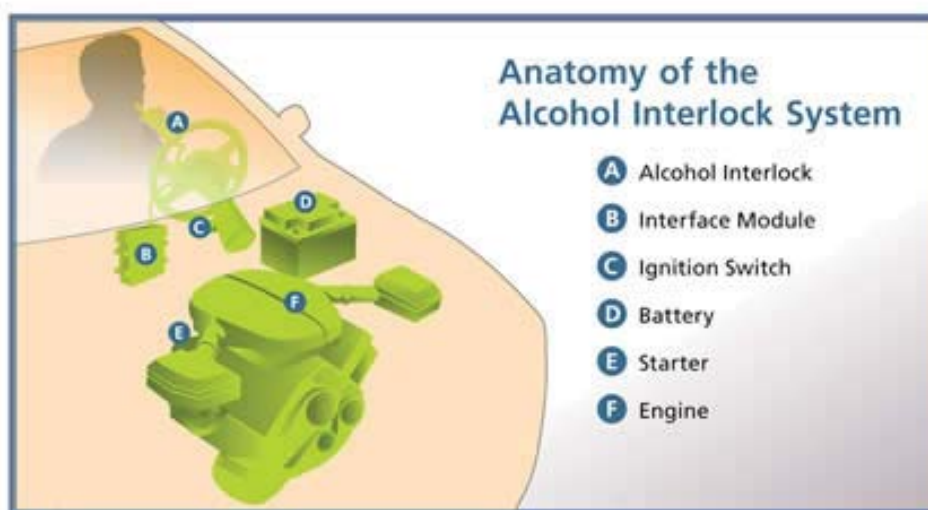


Imagem n.º 3 – Funcionamento técnico do ABI  
Fonte: <http://www.iiip.tirf.ca/> consultado em 24/06/2015



Imagem n.º 4 – Codificação da frequência do programa de ABI no título de condução holandês  
FONTE: <http://www.truckstar.nl/nieuws/detail/alcoholslot-groot-rijbewijs-kwijt/> [consultado em 24/06/2015]

Tabela 1: A eficácia dos programas internacionais de ABI

Premissas:

A eficácia é avaliada numa taxa de reincidência que compreende grupos de condutores com dispositivos instalados e são comparados com grupos de condutores que seguem outras medidas.

Autor do Estudo	Jurisdição	Tipo de Infração	Grupo com outra medida aplicada	Reincidência Interlock comparada com outros controlos
EMT Group (1990)	Califórnia	Primeira	Perda de Título de Condução	-20%
EMT Group (1990)	Califórnia	Reincidentes	Perda de Título de Condução	-47%
Morse & Elliot (1992)	Hamilton County (Ohio)	Primeira	Perda de título de condução	-65%
Morse & Elliot (1993)	Cincinnati (Ohio)	Primeira TAS $\geq$ 2,0‰	Perda de título	-65%
Jones (1993)	Oregon	Reincidentes	Suspensão do título	-38%
Popkin et al. (1993)	Carolina do Norte	Reincidentes	Suspensão do título	-62%
Popkin et al. (1993)	Carolina do Norte	Reincidentes	Perda do título	-72%
Weinrath (1997)	Alberta	Reincidentes	Perda do título	-60%
Tippets & Voas (1997)	West Virginia	Primeira	Sem título	-77%
Beck et al. (1999)	Maryland	Reincidentes	Sem título	-64%
Voas et al. (1999)	Alberta	Primeira + Reincidentes	Perda de título	-89%
Vezina (2002)	Québec	Primeira + Reincidentes	Perda de título	-68%
Frank et al (2002)	Illinois	Reincidentes	Título com limitações	-81%
Bjerre (2005)	Suécia	Primeira + Reincidentes	Título inválido	-95%

Fonte: (Bax et al. 2001); (Robertson e Beirness 2006)

## **II - ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA**

---



# V CONSEDE – CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE SEGURANÇA E DEMOCRACIA

Lisboa, 26 de abril de 2017

Reitoria da Universidade Nova de Lisboa – Auditório B

## PROGRAMA

### 9.30 – Sessão de Abertura

- *Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia*, Coordenador dos Cursos de Doutoramento e Mestrado em Direito e Segurança da NOVA Direito e Presidente do IDeS – Instituto de Direito e Segurança
- *Prof. Doutor Pedro Clemente*, Diretor e Professor do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
- *S. Ex<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Isabel Oneto*, Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna

### 10:00 – 1<sup>a</sup> sessão: “A (In)Segurança Humana: novos caminhos?”

- Moderador: *Prof. Doutor Wladimir Brito*, Professor Catedrático da Universidade do Minho
- *Prof. Mestre Sérgio Roberto de Abreu*, Professor da ULBRA – Universidade Luterana do Brasil
- *Prof<sup>a</sup> Doutora Maria da Assunção do Vale Pereira*, Professora da Escola de Direito da Universidade do Minho
- *Prof. Doutor Luís Elias*, Professor do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Intendente da Polícia de Segurança Pública
- Debate

### 11.30 – Intervalo



**11:45 – 2ª sessão: “Proteção Civil: que conceito estratégico nacional?”**

- Moderador: *Dr. Duarte Caldeira*, Presidente do Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil
- *Prof. Doutor António Duarte Amaro*, Professor Convidado da NOVA Direito
- *Prof. Doutor Domingos Xavier Viegas*, Professor Catedrático da Universidade de Coimbra
- *Eng. José Oliveira*, Diretor Nacional de Planeamento de Emergência da ANPC
- Debate

**13:15/15:00 – Intervalo para almoço**

**15:00 – 3ª sessão: “Segurança e o Terrorismo Transnacional: que soluções?”**

- Moderador: *Prof. Doutor Luís Moita*, Professor Catedrático da Universidade Autónoma de Lisboa
- *Prof. Doutor José Manuel Anes*, antigo Presidente do Conselho Diretivo do OSCOT – Observatório sobre Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
- *Prof<sup>a</sup> Doutora Sofia Santos*, Professora Convidada da NOVA Direito
- *Prof. Mestre António Nunes*, Presidente do Conselho Diretivo do OSCOT – Observatório sobre Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
- Debate

**16:30 – Intervalo**

**16:45 – 4ª sessão: Segurança em Eventos Desportivos, em particular o Futebol: que desafios e que opções?”**

- Moderador: *Prof. Dr. Rui Pereira*, Professor Catedrático Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
- *Dr. Pedro Proença*, Presidente da Liga Portuguesa de Futebol Profissional

- *Prof. Doutor José Manuel Meirim*, Professor Convidado da NOVA Direito
- *Tenente-Coronel João Alvelos*, Membro do Conselho Consultivo do Observatório sobre Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
- Debate

**18:30 – Sessão de Encerramento:**

- *Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia*, Presidente do Comité Organizador do V CONSEDE – Congresso Segurança e Democracia
- *Prof. Doutor Nelson Lourenço*, Professor Catedrático Convidado da NOVA Direito e Presidente do GRES – Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança
- *S. Ex<sup>a</sup> Conselheira Joana Marques Vidal*, Procuradora-Geral da República

**Secretariado:**

Dr<sup>a</sup> Inês Braga ([ines.braga@fd.unl.pt](mailto:ines.braga@fd.unl.pt)); Sr<sup>a</sup> Beatriz Almeida ([beatriz.almeida@cedis.fd.unl.pt](mailto:beatriz.almeida@cedis.fd.unl.pt))

**Inscrições:**

*on line*, no site [www.fd.unl.pt](http://www.fd.unl.pt), até 20 de abril de 2017; pagamento de 10 euros para obtenção de certificado

**Creditação:**

1 ECTS, com certificado de participação

**Organização:**

NOVA Direito – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, IDeS – Instituto de Direito e Segurança, CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade

**Local:**

Auditório B da Reitoria da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide, 1099-085 Lisboa (tel. +351 213847400)

**Comité Científico:**

Jorge Bacelar Gouveia, Sofia Santos e Duarte Caldeira

**Apoio:**

CEDIS, Justiça TV, OSCOT – Observatório sobre Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo, Associação Portuguesa de Criminologia, Associação de Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa



OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA, CRIMINALIDADE ORGANIZADA E TERRORISMO

# NORMAS TÉCNICAS DA REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

## 1. Apresentação dos originais inéditos

Envio para o e-mail para secretariado.ides@gmail.com, em duas versões, uma com a identificação do autor e a outra não. Programa elegível: *Winword*. Os textos em português devem ser entregues segundo as normas do Acordo Ortográfico de 1990.

Os textos devem ser inéditos e apresentar, no início, um resumo em português e em inglês, além de cinco palavras-chave, em português e em inglês.

A redação aceita propostas de textos enviados pelos autores e compromete-se a uma resposta, quanto à sua aceitação, no prazo de 120 dias, não se responsabilizando pela devolução dos originais não solicitados.

A seleção dos textos entregues é feita mediante um sistema de *blind peer review*, através da consulta de especialistas nas respetivas áreas temáticas, a designar pelo Diretor, e sem prévia identificação do autor.

## 2. Limites dos textos

Artigos: 100 000 caracteres (= 55 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Recensões: 7 500 caracteres (= 4 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Comentários: 15 000 caracteres (= 8 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

## 3. Citações bibliográficas

É obrigatória a observância das seguintes normas editoriais, no caso de citações:

*Primeiras citações – exemplos:*

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público*, I, 3.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2008, pp. 29 e ss.
- António José Telo, *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à actualidade*, I, Lisboa, Editorial Presença, 2007, pp. 11 e ss.

- Valério de Oliveira Mazzuoli, *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 25 e ss.

*Citações seguintes – exemplos:*

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, cit., pp. 155 e ss.

#### 4. Tabela de preços de publicidade

A *Revista de Direito e Segurança* aceita publicidade adequada ao tipo de publicação.

Tabela de preços: página – 1 500 €.

#### 5. Normas de edição

É obrigatória a observância das normas editoriais da Revista, a que obedece o presente número e explicitam-se algumas dessas normas:

- fazem-se parágrafos nas notas;
- apenas se usa **negrito** nos títulos;
- o destaque é feito pelo itálico (e não pelo **negrito** ou sublinhado).
- toda a frase deve terminar por pontuação (ponto, reticências, exclamação, interrogação).

Exemplos de grafias aceites e de grafias rejeitadas, desde que, na língua portuguesa, seguindo já o Acordo Ortográfico de 1990, em vigor:

ACEITE	NÃO ACEITE
“ ”	« »
”.	.”
não?	não ?
diz <sup>1</sup> .	diz <sup>2</sup> .
” <sup>3</sup>	4”
diz <sup>5</sup> .	diz. <sup>6</sup>
“Esta decisão”, diz Gouveia	“ <i>Esta decisão</i> ”, diz Gouveia
“poder”	“ poder ”

## **6. Revisão das provas**

A revisão de provas será feita pela Redação. Só excepcionalmente será pedida a colaboração dos autores, os quais também só excepcionalmente poderão alterar os originais entregues.

## **7. Redação da Revista de Direito e Segurança**

Instituto de Direito e Segurança:

*Campus* de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal

E-mail: [secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)

Sítio eletrónico: [www.ides.pt](http://www.ides.pt)





## RDeS – REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

### *Conselho Científico*

Por ordem alfabética do primeiro nome

Prof. Doutor Amadeu Recasens i Brunet

Prof. Doutor Armando Marques Guedes

Prof. Doutor Carlos Feijó

Prof.<sup>a</sup> Doutora Cristina Montalvão Sarmento

Prof. Doutor Daniel Frazão

Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral

Prof. Doutor Fernando Horta Tavares

Prof. Doutor Francisco Pereira Coutinho

Prof. Doutor Hermenegildo Avelino

Prof. Doutor Joanisval Brito Gonçalves

Prof. Doutor José João Abrantes

General Doutor José Loureiro dos Santos

Prof. Doutor José Manuel Anes

Professor Doutor Luciano Lourenço

Prof. Doutor Raúl Araújo

Prof. Doutor Rosângelo Rodrigues de Miranda

Prof. Doutor Sebastien Roché

Prof.<sup>a</sup> Doutora Sofia Santos

## I - DOCTRINA

*Albano Macie*

A Segurança Privada em Moçambique

*Carina Quaresma*

Sistema de estatísticas de Justiça Criminal em Portugal: limitações e potencialidades

*David Pinheiro Martins*

O papel da Guarda Nacional Republicana no crime de violência doméstica

*Eduardo Romeu de Oliveira Lérias*

Policiamento de Proximidade – Um caso de boas práticas

*Frederico Cortez*

A securitização da acessibilidade das bacias oceânicas e o protecionismo energético vs alterações climáticas: meras consequências ou momentos finais da civilização?  
– Entrevista ao Contra-Almirante José Campos

*Maria João Dias Carapêto*

A utilização de alcoolímetros bloqueadores da ignição: os desafios lançados pela experiência holandesa

## II - ATIVIDADES DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

V CONSEDE – Congresso Internacional Sobre Segurança e Democracia