

# Revista de Direito e Segurança

Ano II · Número 4

Julho · Dezembro de 2014

**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**  
**DS**  
INSTITUTO  
SEGURANÇA

FICHA TÉCNICA

**RDeS – Revista de Direito e Segurança n.º 4**

**Propriedade e Sede**

Instituto de Direito e Segurança / CEDIS  
Centro de Investigação & Desenvolvimento  
sobre Direito e Sociedade  
Campus de Campolide  
1099-032 Lisboa – Portugal  
[www.ides/rdes](http://www.ides/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

**Depósito Legal**

00000/14

**ISSN**

2182-8687 (impresso)

**ISSN**

2182-8970 (em linha)

# Revista de Direito e Segurança

Ano II · Número 4

Julho · Dezembro de 2014

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  
DIREITO  
DS  
SEGURANÇA



# Índice Geral

## I – DOCTRINA

<b>Carla Carina Pardal Cardoso Freire Quaresma</b> Incêndios florestais: uma realidade inevitável em Portugal? . . . . .	7
<b>Maria de Fátima Carrilho Fernandes</b> A Pornografia de Menores: conceitos e terminologia . . . . .	55
<b>Fernando Miguel Magano Martins</b> Água: fonte de (in)segurança na Península Ibérica . . . . .	89
<b>João Pires Barradas</b> Ucrânia, a Última Fronteira entre o Ocidente e a (Velha) Rússia . . . . .	119
<b>Jorge Bacelar Gouveia</b> A Segurança Nacional na Constituição de Angola de 2010 . . . . .	161
<b>Luís Ribeiro</b> A Segurança como Ato Indispensável e Global: o caso da República Portuguesa. . . . .	183
<b>Paulo Silvério</b> Epítome do Regime das Forças e dos Serviços de Segurança. . . . .	199

## II – VIDA ACADÉMICA

<b>CEUDISEG</b> Regulamento . . . . .	233
<b>ISEDEF – Mestrado em Direito e Segurança</b> Regulamento . . . . .	241
Protocolo de Cooperação entre o ISEDEF e a NOVA Direito . . . . .	251

**III – ATIVIDADES DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA**

III CONSEDE – Programa . . . . .	257
Ulrich Beck, O reflexo da Contemporaneidade Europeia . . . . .	261

# I - DOUTRINA

---





# Incêndios florestais: uma realidade inevitável em Portugal?<sup>1</sup>

CARLA CARINA PARDAL CARDOSO FREIRE QUARESMA<sup>2</sup>

**Resumo:** Apesar de sucessivos governos declararem que a defesa da floresta contra os incêndios florestais é uma prioridade, e de serem adotadas políticas públicas e estratégias neste sentido, os resultados obtidos são ainda escassos.

Ao longo das últimas três décadas (1980-2010) a área ardida em Portugal tem sido crescente, sendo o país mais afetado entre os cinco países mediterrâneos que compõem o que Veléz (2006) designou de “*clube de fogo*”.

Em 2013, a área ardida em Portugal correspondeu a 61% da área ardida em todos os países da União Europeia, tendo-se igualmente registado nove vítimas mortais.

As questões meteorológicas e o abandono rural, só por si, são insuficientes para explicar esta situação, pelo que importa voltar a atenção para os dados disponíveis e para as políticas públicas de prevenção e combate aos incêndios florestais.

Assim, são analisadas as ocorrências registadas, as suas causas e as políticas públicas existentes, nomeadamente ao nível dos três pilares do designado Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (Prevenção estrutural; Vigilância, deteção e fiscalização; e Combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio).

Finalmente são apresentadas algumas reflexões em torno da promoção da eficácia das políticas públicas neste domínio.

*Palavras-chave:* Incêndios florestais, políticas públicas, Portugal, Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios, eficácia

---

<sup>1</sup> Entregue: 1.10.2014; aprovado: 5.11.2014.

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

**Abstract:** Although successive governments have declared that the defense of the forest against fires is a priority and public policies and strategies in this area have been adopted, the results are still scarce.

Over the past three decades (1980-2010) the burnt area in Portugal has been increasing, and the country is the most affected among the five Mediterranean countries that integrate what Veléz (2006) called the “*club of fire*”.

In 2013, the burnt area in Portugal accounted for 61% of the area burned in all European Union countries, and also there have been nine fatalities.

Meteorological issues and rural abandonment, alone, are insufficient to explain the situation, and one should turn the attention to the data available and for the public policies implemented to prevent and fight forest fires.

Thus, an analysis of the available data in terms of the recorded events and their causes and of public policies is made. The three domains of the designated Forest Defense System Against Fire are focused (structural prevention; surveillance, detection and supervision; and fight, aftermath of fire and surveillance post-fire).

Finally, some reflections on promoting the effectiveness of public policies in this field are presented.

*Key words:* Forest fires, public policies, Portugal, Forest Defense System Against Fire, effectiveness

## 1. Introdução

Segundo a Lei de Segurança Interna (Lei 53/2008, de 29 de agosto), a segurança interna “*é a actividade 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.º 1.º).

Neste mesmo artigo é referido que: “*as medidas previstas na presente lei destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública*”.

Assim, a protecção civil constitui uma actividade inserida no âmbito da segurança interna, e conforme consta na Lei de bases da protecção

civil (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho), consiste na “*actividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram*” (art.º 1.º).

Os incêndios florestais representam uma das maiores ameaças no domínio da proteção civil, obrigando a um permanente envolvimento dos vários agentes de proteção civil na sua prevenção e combate (Gabinete do Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna [GSGSSI], 2014).

Segundo Ventura e Vasconcelos (2006) para que um fogo (florestal) comece e se propague são necessários três fatores: vegetação combustível, condições meteorológicas apropriadas e fontes de ignição. No cerne do fogo está assim uma combustão que necessita de um combustível (ex.: lenha), um comburente (ex.: oxigénio) e de uma fonte de ignição – constitui-se assim o designado: “*Triângulo do fogo*”.

Para estes autores, o ambiente do fogo depende do combustível, da topografia e da meteorologia (temperatura, humidade do ar e vento, o qual introduz o oxigénio).

Conforme refere Pyne (2006), a base natural dos regimes de incêndio é a alternância entre chuva e seca. Um local tem de ser suficientemente húmido para criar vegetação (combustível) e suficientemente seco para que esta possa arder. O clima mediterrânico é pois propício a incêndios – existe um ciclo de inverno chuvoso e de verão seco. Nos climas mediterrânicos não existe especial frequência de relâmpagos pelo que esta fonte ignição é rara e nestas regiões onde os incêndios são frequentes tal deve-se a intervenção humana direta.

Este autor indica que noventa por cento dos incêndios não controlados da Europa ocorrem na Europa mediterrânica e utiliza a seguinte metáfora: “*o jardim abandonado ficou coberto de ervas que se transformaram em combustível que alimentou as chamas que o devoraram como uma praga de ratazanas*”.

Veléz (2006) designou os países do sul da Europa o “*Clube do fogo*” e estima que estes países gastem cerca de 2500 milhões de euros no combate e prevenção do fogo, sendo que 60% desta verba vai para

o combate (equipamento, pessoal e operações de extinção). Todos anos intervêm cerca de 400 aeronaves no combate a incêndios nos países mediterrânicos da Europa – não havendo no entanto uma análise de custo-eficácia relativo a todo o esforço de combate.

Reportando-se aos números disponíveis relativos aos anos de 1980 a 2004, Pereira et al. (2006) referem que Portugal, o país, que sendo o mais pequeno dos cinco do sul da Europa (Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia), foi o mais afetado pelos fogos rurais.

## 2. Incêndios florestais em Portugal

Mather e Pereira (2006) referem que, a par do verificado em outros países, houve em Portugal um crescimento da percentagem de território ocupado por floresta entre o final do século XIX e ao longo de todo o século XX, de cerca de 7% passou-se para cerca de 40%, respetivamente. A expansão florestal verificada ao longo do século XX teve duas fases: na primeira metade deste século essa expansão não foi diretamente dependente da contração da superfície agrícola, o que já não se pode dizer da segunda metade deste século – em que a área de agricultura diminuiu rapidamente e a área ocupada por floresta continuou a crescer.

Em Portugal o padrão não é comum ao verificado no contexto europeu, uma vez que a maior parte da floresta é detida por pequenos proprietários privados. Apenas 7% das florestas são públicas (do Estado) (Mather & Pereira, 2006).

Pereira, Carreira, Silva e Vasconcelos (2006) referem-se ao regime de fogo<sup>3</sup> em Portugal enfatizando a geografia da área queimada, o número de fogos, distribuição e tamanho das áreas ardidas, incidência por tipos de coberto vegetal, frequência de ocorrência, sazonalidade e sua relação com as condições meteorológicas e ainda as causas do fogo.

---

<sup>3</sup> O conceito de regime de fogo diz respeito à natureza dos fogos que ocorrem durante um intervalo de tempo longo (ex: algumas décadas) e aos seus efeitos mais evidentes.

## 2.1. Ocorrências e áreas ardida

Antes de se analisar em detalhe algumas estatísticas associadas ao fenómeno importa apresentar algumas definições, segundo Carvalho e Lopes (2001):

- Ocorrência – Incêndio, queimada ou falso alarme que origina a mobilização de meios dos bombeiros
- Incêndio – Combustão não limitada no tempo nem no espaço
- Incêndio florestal – Incêndio que atinge uma área florestal (*que se apresenta arborizada ou inculta*)
- Fogacho – Incêndio cuja área ardida é inferior a 1 hectare

Utiliza-se a designação de “incêndio” quando a área ardida é igual ou superior a 1 hectare (ha) e “grande incêndio” quando esta área é igual ou superior a 100 hectares (Instituto da Conservação da Natureza e Florestas [ICNF], 2014).

Entre 1980 e 2004 existiu em Portugal cerca de um fogo por cada 20 hectares (ha) de território e ardeu o equivalente a 30% da área do país (Pereira et al., 2006). Os outros países mais afectados, Itália e Espanha, apresentaram valores inferiores a 1/3 e 1/5, respetivamente dos registados em Portugal.

Entre 1980 e 2011 Portugal foi o país que teve maior número de incêndios em valores absolutos dos 5 países do sul da Europa (Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia), sendo que em todas décadas consideradas neste período, com exceção da década de 80 (em que esse número foi superado pela Itália e Espanha), Portugal apresentou valores médios em termos do número de incêndios anuais superiores aos restantes quatro países (Comissão Europeia, 2012).

Em Portugal a média anual de área queimada na década de oitenta (1980-1989) foi na ordem dos 72 mil hectares, na década de 90 (1990-1999) foi na ordem dos 102 mil hectares e na década seguinte (2000-2009) foi de 150 mil hectares (Comissão Europeia, 2012). Na última década (2000-2009), Portugal foi o país, dos cinco do sul da Europa, com uma média de área ardida mais elevada.

Os designados grandes incêndios são geralmente responsáveis por uma grande parte da área total ardida, por exemplo em 2003, as ocorrências com área superior a 100 ha (0,9% do total de incêndios registados) foram responsáveis por 90,1% do total de área ardida (Pereira et al., 2006). Em 1997, o ano, entre 1980 e 2004, em que a área ardida for menor, apenas em 0,2% dos fogos ardeu uma área superior a 100 ha, mas mesmo assim estes foram responsáveis por 27% do total de área ardida (Pereira et al., 2006).

Analisando as várias regiões do país, Pereira et al. (2006) constataram que a situação não é homogénea na quantidade de área ardiadas e nem no número de ignições. As áreas densamente povoadas, onde se regista um maior número de ignições (ex.: distritos de Braga, Porto e Lisboa), contribuem para uma pequena parcela do total de área ardida (ex.: os fogos que ocorreram nos 32 concelhos da Área Metropolitana de Lisboa e Área Metropolitana do Porto, entre 1980 e 2004, correspondem a 19,1% do número total de fogos, mas estas ocorrências refletiram-se apenas em 3,3% do total de área ardida em Portugal).

Nesta análise efetuada por Pereira et al. (2006), concluiu-se que a elevada densidade populacional contribui por um lado para um grande número de fogos, mas por outro lado contribuiu para a rápida deteção dos incêndios e para a inexistência de grandes manchas contínuas de floresta ou mato. A rede viária mais desenvolvida nestas zonas, bem como a proximidade das corporações de bombeiros e a proximidade da costa são fatores que contribuem também para que a área ardida seja menor. Assim, o foco de atenção e da política de prevenção e combate a incêndios deve centrar-se nas outras áreas do país, como sejam por exemplo os distritos de Viseu e Guarda, a zona do Pinhal interior (interior de Coimbra e Leiria), o limite oeste de Castelo Branco e o norte de Santarém que apresentam consistentemente elevados valores de área ardida. A par destas zonas, outras têm também sido fortemente afetadas pelos incêndios: Barlavento algarvio, distritos de Viana do Castelo, Vila Real, zonas interiores de Braga e Porto e o terço sul do distrito de Bragança.

Estes autores indicam que as áreas do país como Beja, Évora, Portalegre e Setúbal tendem a ser as menos afetadas pelos fogos.

Por outro lado, Pereira et al. (2006) referem que é mais correto falar em fogos rurais do que florestais, uma vez que mais de metade da área ardida foi mato, e menos de um terço era floresta.

O total de área ardida em Portugal Continental nos últimos treze anos, 1 815 513 hectares, corresponde a um quinto de toda área de Portugal Continental<sup>4</sup>.

Tabela 1: Ocorrências e área ardida entre 2001 e 2013 – Portugal Continental

Ano	Fogachos	Incêndios	Ocorrências	Área ardida (ha)
2001	20049	6898	26947	112312
2002	20055	6521	26576	124619
2003	20896	5323	26219	425839
2004	17096	5069	22165	130107
2005	27631	8192	35823	339089
2006	16945	3499	20444	76058
2007	16639	3677	20316	32595
2008	12339	2591	14930	17564
2009	20274	5862	26136	87421
2010	18058	3970	22028	133090
2011	20179	5043	25222	73829
2012	16754	4425	21179	110232
2013	15446	3845	19291	152758

Fonte: ICNF (2014)

<sup>4</sup> Considerando que a área de Portugal Continental é de 8908890 hectares (INE, 2012).

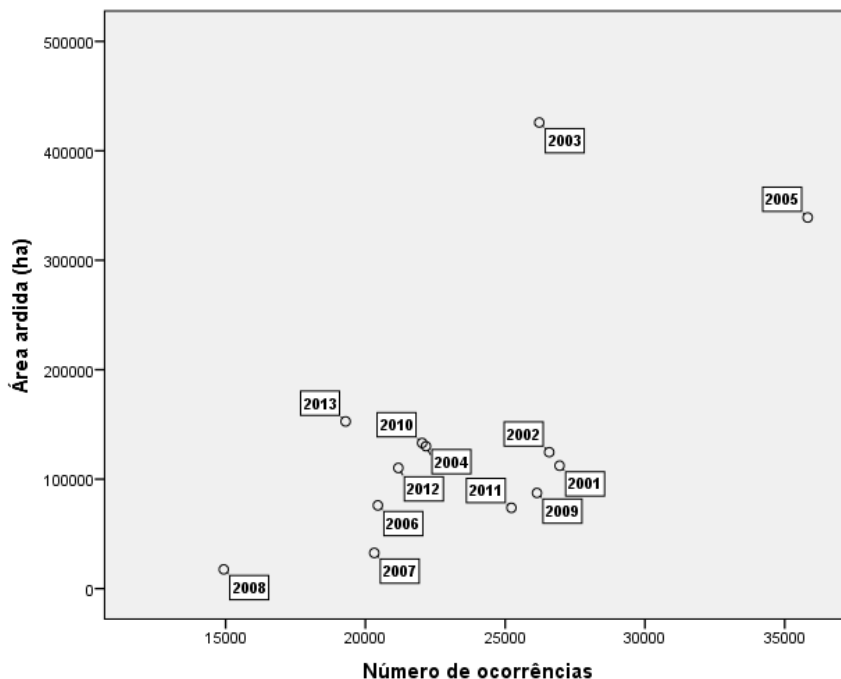


Gráfico 1: Incêndios florestais em Portugal Continental – número de ocorrências e área ardida (2001 a 2013)

*Fonte:* Gráfico elaborado com base nos dados do ICNF

Conforme se observa pelo gráfico 1, nos últimos treze anos, os anos mais críticos em termos de área ardida foram 2003, seguindo-se 2005 e em terceiro lugar 2013. Os anos de 2003 e 2005 coincidiram com os anos em que se registaram mais ocorrências, no entanto 2013 foi o segundo ano com menos ocorrências entre os treze (a seguir ao ano de 2008).

Salienta-se que no ano de 2013 foram registados 216 grandes incêndios (Comissão Europeia, 2014), e em 26 a área ardida foi superior a 1000 hectares (ICNF, 2014), o que pode ajudar a explicar que apesar de um menor número de ocorrências, em 2013 a área ardida foi das mais elevadas dos últimos trezes anos.



Em 2008, um dos anos com menor número de ocorrências e menos área ardida, não foi registado nenhum incêndio em que essa área tenha superado os 1000 hectares (ICNF, 2014).

A mediana de área ardida nestes treze anos foi de 112312 ha, tendo-se registado o mínimo de 17564 ha, em 2008, e o máximo de 425839 ha, em 2003.

Em 2013 registaram-se 19291 ocorrências, tendo ardido uma área de 152758 hectares (ICNF, 2014). Segundo o Sistema Europeu de Informação sobre os Incêndios Florestais (EFFIS), na União Europeia (28 países) ardeu, em 2013, uma área total de 252047 hectares (Comissão Europeia, 2014), o que significa que a área ardida em Portugal representa 61% desse total.

Em 2014, segundo os dados referentes ao período de 1 de janeiro a 30 de setembro registaram-se 6936 ocorrências em Portugal, sendo a área ardida de 19562 hectares (ICNF, 2014). Comparando estes quantitativos com os valores do período homólogo dos dez anos anteriores posiciona o ano de 2014 como o ano com menos ocorrências e um dos anos com menor área ardida (a seguir a 2008) (ICNF, 2014).

De acordo com Pereira et al. (2006), o fenómeno de aumento das áreas ardidas, e a existência de diversas situações em que de um único incêndio terá resultado mais de 10000 ha de área ardida, é explicado pela conjugação das condições meteorológicas severas verificadas em diversos verões, da crescente homogeneização das paisagens (devido ao abandono rural) e pela reduzida eficácia da prevenção e combate a incêndios.

## 2.2. *Causas dos incêndios*

Pereira et al. (2005, cit. por Pereira et al., 2006) analisaram a relação entre os fogos e o clima, verificando que entre 1980 a 2000, 93% da área ardida foi-no nos meses de junho a setembro e que 80% da área ardida se deveu a 10% dos dias de verão (12 dias por ano).

Nesse estudo, Pereira et al. concluíram que os grandes incêndios ocorreram quando o anticiclone dos Açores estava alongado sobre a Europa central e ligado a um centro de altas pressões situado sobre

o mediterrâneo, com a circulação atmosférica a formar uma crista de altas pressões sobre a Península Ibérica e o fluxo das massas de ar dominado por uma forte componente meridional. Junto à superfície são dias que se caracterizam por ventos de quadrante este e sudeste, com a advecção anómala de massas de ar muito quente e seco provenientes do norte de África e que são mais aquecidas ao atravessar a meseta central da Península Ibérica. A influência das condições meteorológicas sobre a extensão da área queimada anualmente em Portugal exerce-se através de dois fatores associados: um período relativamente longo sem precipitação entre o fim da primavera e o início do verão e a ocorrência de ondas de calor no verão, de duração tipicamente inferiores a uma semana.

Os mesmos autores citam diversos estudos através dos quais é possível concluir que existe uma forte dependência da área ardida face à meteorologia: cerca de 2/3 da variação inter-anual da área pode ser explicada pela variação das condições meteorológicas. Este facto enfatiza a baixa eficácia do sistema nacional de defesa da floresta contra incêndios (prevenção, deteção e combate).

Nunes, Lourenço, Bento-Gonçalves e Vieira (2013) referem que são diversos os estudos em Portugal que relacionam as condições climáticas e meteorológicas com os incêndios florestais, no entanto, o perfil do clima português (mediterrâneo) não é fator suficiente para explicar a área ardida nas últimas três décadas.

Estes autores identificaram como os três principais fatores responsáveis pela ocorrência de incêndios florestais em Portugal continental, nos últimos trinta anos, a presença humana, fatores físico-geográficos e mudanças sócio-económicas.

O fator da presença humana decorre do facto de se concluir que um maior número de ignições surge nas áreas mais densamente povoadas, sabendo-se que os seres humanos são a causa primária dos incêndios florestais em todo o mundo (Pyine, cit. por Nunes et al., 2013).

Relativamente aos fatores físico-geográficos, os autores concluíram que as maiores áreas ardidas correspondem a regiões com topografia mais acidentada e clima húmido e sub-húmido, associadas a menores temperaturas e maiores quantitativos anuais de precipitação, o que con-

duz ao desenvolvimento de maiores quantidades de biomassa, existindo uma rápida regeneração ao nível dos estratos herbáceos e arbustivos.

Ao nível das mudanças sócio-económicas Nunes et al. (2013) indicam que o intenso êxodo rural, conduziu ao abandono de vastas áreas agrícolas, aumentando a proporção de área inculca, uma variável que contribui de forma significativa para explicar a área ardida.

Relativamente à causa dos fogos, a sua identificação é muito difícil porque exige a localização precisa do ponto de início e a recolha de evidência física produzida pela fonte de ignição (Rodriguez, cit. por Pereira et al. 2006), a qual é muitas vezes destruída pelo próprio fogo (Pereira et al. 2006).

Recorrendo aos dados da ex-Direção-geral dos Recursos Florestais, os mesmos autores indicam que entre as causas dos incêndios em Portugal, entre 2001 e 2004, o incendiário predominou (entre 35% a 44%), seguindo-se o uso do fogo (“queimadas”, fumadores, lançamento de foguetes, queima de lixo...) (entre 35% e 43%), as causas acidentais e as estruturais entre 2% e 8%, e por fim as causas naturais entre 1% e 6%.

Conforme referido por Pereira et al. (2006), a proporção de fogos investigados, mas cuja causa não foi possível apurar situou-se entre os 15,9% em 2003 e os 34% em 2001. Conforme referem os autores, da leitura do relatório produzido pela Direção-geral dos Recursos Florestais, surgem indícios de que a diminuição verificada na proporção de fogos cuja causa ficou por apurar, a par de um aumento na proporção de incendiário, poderá revelar que na dúvida, tende adotar-se esta causa (“fogo posto”).

Pereira et al. (2006) indicam que este fenómeno que tende a mascarar a ignorância quanto às causas do fogo, já apontado pela *World Wide Fund for Nature* relativamente a outros países, poderá induzir erros na formulação das políticas públicas de prevenção.

Com base nos dados de um estudo realizado em Espanha, estes autores referem também que geralmente a população sobrestima fortemente a frequência de causas intencionais com motivação económica que são, de facto, insignificantes, e por outro lado, praticamente ignoram as queimadas associadas à agro-pecuária, que são as causas realmente mais comuns.

Segundo o Relatório anual das áreas ardidadas e incêndios florestais relativo ao ano de 2012 (ICNF, 2013), 55% das fontes de alerta foram populares, em 15% o alerta surgiu via 117 e em 7% os incêndios foram detetados pelos postos de vigia (tabela 2).

Em 2013, aumentou ligeiramente a proporção de alertas provenientes de populares e dos postos de vigia (59% e 9%, respetivamente) e diminuiu a relativa ao serviço 117 (12%).

Tanto em 2012 como em 2013, numa proporção considerável de casos a fonte do alerta não está disponível (21% e 17%, respetivamente).

Tabela 2: Fontes de alerta dos incêndios florestais (2012 e 2013) (%)

Ano	Populares	117	Postos de vigia	Sapadores florestais	CCO <sup>5</sup>	Outros
2012	55	15	7	1	1	21
2013	59	12	9	2	1	17

*Fonte:* Cálculos efetuados com base nos dados do ICNF.

No que diz respeito às causas dos incêndios, o Relatório referente a 2012 indica que cerca de 74% do total das 21176 ocorrências foram alvo de investigação pela Guarda Nacional Republicana (GNR), Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente (SEPNA), concluindo-se que em 31% a causa era desconhecida (tabela 3).

Entre as situações em que foi possível apurar a causa, 51% deveu-se a comportamentos negligentes, essencialmente pelo uso do fogo (47%), com destaque para as queimadas, e em 30% deveu-se a incêndiarismo (motivações imputáveis – vandalismo, a provocação para os meios de combate aos incêndios, manobras de diversão, conflitos com vizinhos e vinganças).

<sup>5</sup> Centro de Comando Operacional.

Tabela 3: Causas dos incêndios (2012 e 2013) (Fi: %)

	2012			2013		
	Fi	%	% válida	FI	%	% válida
Uso do fogo	5109	33	47	4048	28	39
Acidentais	424	3	4	450	3	4
Estruturais	121	1	1	118	1	1
Incendiarismo	3285	21	30	3543	24	34
Naturais	58	0	1	78	1	1
Indeterminadas	4796	31	–	4057	28	–
Reacendimentos	1856	12	17	2273	16	22
Total de ocorrências investigadas pela GNR	15649	100	100	14567	100	100

*Fonte:* Cálculos efetuados com base nos dados do ICNF

Em 2013, 75,5% das ocorrências foram investigadas pela GNR (SEPNA) no entanto para 28% não foi possível apurar a causa. Entre as situações onde foi possível efetuar tal apuramento, cerca de 43% estão associadas a comportamentos negligentes, essencialmente pelo uso do fogo (39%), com destaque para as queimadas. O incendiarismo foi a causa determinada em 34% das situações.

Nos últimos treze anos o número de crimes registados no âmbito dos incêndios florestais oscilou entre 4807 (em 2002) e 9544 (ano de 2009), sendo a média anual na ordem dos 6842 registos (DP<sup>6</sup> = 1734).

Em 2013, o crime de incêndio florestal, correspondeu a 9296<sup>7</sup> ocorrências, o que representa 2,5% do total de crimes registados em Portugal.

<sup>6</sup> DP = Desvio-Padrão.

<sup>7</sup> Quase todos (99%) estes crimes (art. 274.º do Código Penal) foram registados em Portugal Continental.

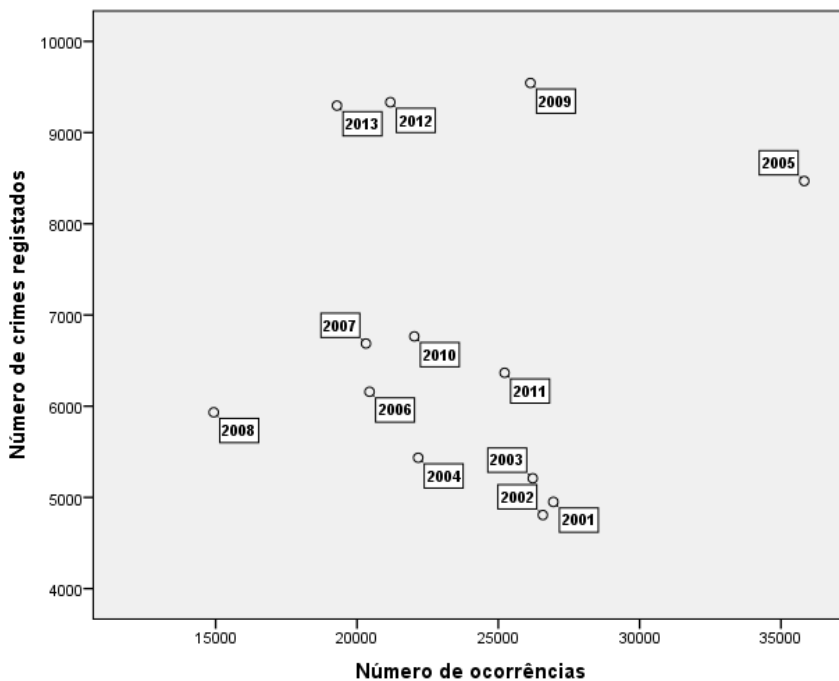


Gráfico 2: **Incêndios florestais em Portugal Continental - número de ocorrências e crimes registados (2001 a 2013)**

*Fontes:* Gráfico elaborado com base nos dados do ICNF e DGPJ (2014)

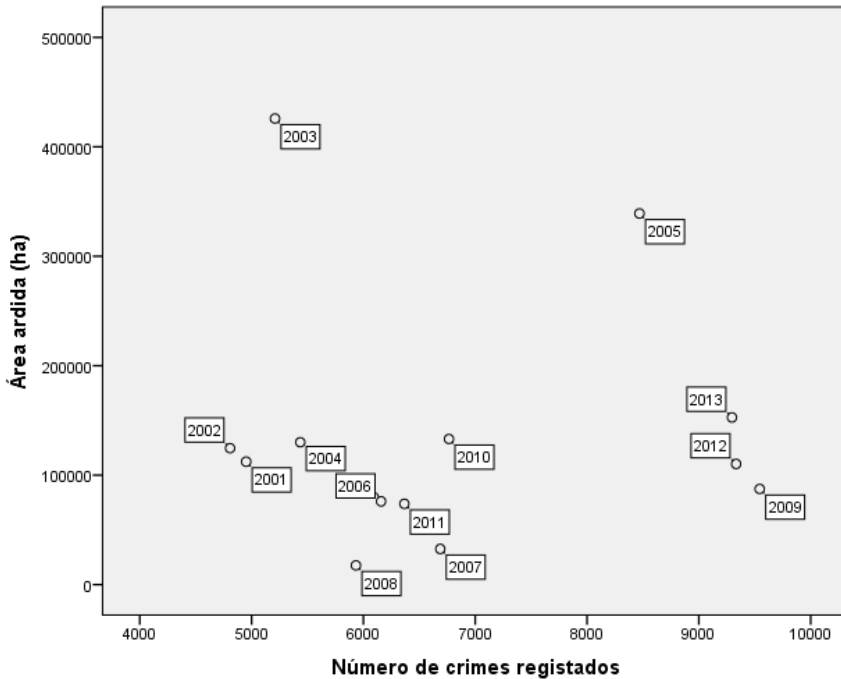


Gráfico 3: Incêndios florestais em Portugal Continental - número de crimes registados e área ardida (2001 a 2013)

Fontes: Gráfico elaborado com base nos dados do ICNF e DGPJ (2014)

Conforme se constata pelos gráficos 2 e 3 não se visualiza uma relação linear entre o número de ocorrências e o número de crimes registados, nem entre esta última variável e a área ardida (ha).

Apesar disso verifica-se, por exemplo que em 2005 e 2013, dois dos anos com maior área ardida, o número de crimes registados também se situou entre os mais elevados nesta série de treze anos. Em contraponto, para o ano de 2003, o ano com mais área ardida, o número de crimes registados situou-se entre os menos elevados.

Apesar da principal causa dos incêndios não ser criminal, importa analisar o que a Lei prevê neste domínio.

O crime de Incêndio florestal encontra-se previsto no atual Código Penal, no âmbito dos crimes contra a vida em sociedade (art. 274.º):

1 – *Quem provocar incêndio em terreno ocupado com floresta, incluindo matas, ou pastagem, mato, formações vegetais espontâneas ou em terreno agrícola, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.*

2 – *Se, através da conduta referida no número anterior, o agente:*

- a) *Criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado;*
- b) *Deixar a vítima em situação económica difícil; ou*
- c) *Actuar com intenção de obter benefício económico;*

*é punido com pena de prisão de três a doze anos.*

3 – *Se o perigo previsto na alínea a) do n.º 2 for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de dois a dez anos.*

4 – *Se a conduta prevista no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.*

5 – *Se a conduta prevista no número anterior for praticada por negligência grosseira ou criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos.*

6 – *Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de um a oito anos.*

7 – *Quem dificultar a extinção dos incêndios referidos nos números anteriores, designadamente destruindo ou tornando inutilizável o material destinado a combatê-los, é punido com pena de prisão de um a cinco anos.*

8 – *Não é abrangida pelo disposto nos n.ºs 1 a 5 a realização de trabalhos e outras operações que, segundo os conhecimentos e a experiência da técnica florestal, se mostrarem indicados e forem levados a cabo, de acordo com as regras aplicáveis, por pessoa qualificada ou devidamente autorizada, para combater incêndios, prevenir, debelar ou minorar a deterioração do património florestal ou garantir a sua defesa ou conservação.*

9 – *Quando qualquer dos crimes previstos nos números anteriores for cometido por inimputável, é aplicável a medida de segurança prevista no artigo 91.º, sob a forma de internamento intermitente e coincidente com os meses de maior risco de ocorrência de fogos.*



No Código Penal de 1982 encontrava-se previsto o crime de incêndio (art.º 253.º) e o crime de perigo de incêndio (art. 254.º), apenas neste último caso era feita menção à floresta, matas ou arvoredos, sendo a pena até dois anos e trinta dias de multa.

Em 1986 é publicada a Lei nº 16/86, de 19 de julho, que veio determinar sanções específicas em caso de incêndio florestal, por exemplo quem incendiasse florestas, matas ou arvoredos seria punido com pena de prisão de três a dez anos.

No Código Penal de 1995, as sanções previstas neste domínio ficaram consagradas no art.º 272.º (Incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas), mantendo-se a pena prevista de três a dez anos de prisão.

Na revisão do Código Penal de 2007 foi tipificado o crime de incêndio florestal (art. 274.º)<sup>8</sup>: “*Quem provocar incêndio em floresta, mata, arvoredo ou seara, próprias ou alheias, é punido com pena de prisão de um a oito anos (...)*” e em 2011 (Lei 56/2011, de 15 de novembro) este artigo passou a ter seguinte redação “*Quem provocar incêndio em terreno ocupado com floresta, incluindo matas, ou pastagem, mato, formações vegetais espontâneas ou em terreno agrícola, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão de um a oito anos (...)*”.

Por fim, salienta-se que no âmbito da Lei de organização da investigação criminal (LOIC)<sup>9</sup> determina-se no seu artigo 7.º que é da competência reservada da Polícia Judiciária (PJ) a investigação de incêndio, explosão, libertação de gases tóxicos ou asfíxiantes ou substâncias radioativas, desde que, em qualquer caso, o facto seja imputável a título de dolo.

### 3. Políticas públicas de prevenção e combate aos incêndios florestais em Portugal

Moore e Smith (2006) referem que os elementos chave da gestão do fogo são a análise, prevenção, prontidão, combate e supressão e a

---

<sup>8</sup> Lei 59/2007, de 4 de setembro.

<sup>9</sup> Lei 49/2008, de 27 de agosto.

recuperação. Uma abordagem eficaz requer que seja dirigida atenção a estas várias vertentes.

Conforme referem Pereira et al. (2006) poderá ser incomportavelmente caro e logisticamente complexo montar, manter e gerir um sistema de combate capaz de lidar com picos de atividade tão extremos como os que caracterizam os fogos rurais em Portugal (imagine-se se 80% das solicitações do Sistema Nacional de Saúde se registassem num período inferior a 2 semanas por ano).

Assim, estes autores preconizam que se deve privilegiar os investimentos na prevenção, na adoção de medidas antes do verão, as quais não apresentam os mesmos picos de vulnerabilidade que as medidas de combate.

Por outro lado, importa analisar as causas dos incêndios. Nem todos os fogos “maus” são grandes e nem todos os fogos grandes são “maus” (Moore & Smith, 2006). Os referidos autores indicam que de tempos a tempos ocorrem perdas muito importantes, com relevantes impactos ambientais e na comunidade, que resultam de pequenos fogos que duram pouco tempo, especialmente na interface entre a floresta e as áreas urbanas. Consequentemente, a recolha simples de estatísticas sobre as áreas ardidas pode não ser suficiente. A informação que está normalmente disponível na maioria dos países e instituições não inclui indicadores das características do incêndio e se teve ou não efeitos prejudiciais. Citando o Projeto *Fire Fight South East Asia*, de 2001, importa recolher alguns dados que são simples e relativamente fáceis de obter: quando é que o fogo começou, onde começou, quando acabou, qual a dimensão da área ardida, que bens foram afectados, qual a causa da ignição.

Em países onde a gestão do fogo está dividida por várias instituições por vezes este tipo de indicadores não é recolhido de forma sistemática e consistente (Moore & Smith, 2006).

Moore e Smith (2006) declaram que *“os políticos respondem frequentemente a episódios severos de ocorrência de fogo da maneira politicamente mais atrativa: proporcionando mais meios para a repressão. Esta acção é mais fácil para demonstrar ao eleitorado que realizam algo positivo. Uma análise mais detalhada revela normalmente que os outros pilares da gestão do fogo bem sucedida, a prevenção e*

*recuperação, não são considerados*". Na realidade não são necessários mais recursos, mas sim formas mais eficientes de utilizar os recursos que existem e a sua distribuição equilibrada entre os diversos elementos da gestão do fogo (Moore & Smith, 2006).

Estes autores salientam que em muitos casos as populações têm um vasto conhecimento sobre uma gestão do fogo adaptada ao ambiente local e para grandes fogos as populações locais não têm formação e o equipamento necessários, mas lhes for dada formação e apoio poderão minimizar os impactes desses fogos.

Soares e Oliveira (2006) alertam para as consequências e custos dos fogos: económicas, sociais e os impactes ecológicos. Referem que a frequência dos incêndios nas matas portuguesas é manifestamente excessiva, sendo *"inaceitável do ponto de vista silvícola, económico e sociológico que em pouco mais de 3 meses de verão, em 3 milhões de hectares de floresta, ocorram mais de 20 mil eclosões de incêndios (quase 300 incêndios por dia, ou seja, em média, um novo fogo a cada 6 minutos – de julho a outubro)"*.

Estes autores usam a expressão de *"piromania nacional"* (no verão de 2003 foram presas quase 100 pessoas por suspeita de fogo posto).

Para Soares e Oliveira (2006), e tendo em conta as estatísticas portuguesas, *"não é aceitável que a rede de detecção e alarme de incêndios ainda funcione mal e o sistema de combate a incêndios florestais, onde se gastam milhões de forma crescente, continue baseado num voluntariado (de empenhamento variável e naturalmente aleatório) sistematicamente refractário a um enquadramento e hierarquização profissionais que, em todo o Mundo, se assume, como a espinha dorsal de toda a protecção civil coordenadora do combate aos incêndios florestais"*.

Estes autores indicam que a situação verificada no verão de 2003 constituiu uma *"tragédia social, económica e ambiental"*.

Na sequência deste verão, conforme referem os autores, entre outubro de 2003 e julho de 2004 (menos de 9 meses) o Ministério da Agricultura, a par com outros ministérios, nomeadamente o Ministério da Administração Interna, concertou e montou uma estratégia para transformar a calamidade dos incêndios florestais numa oportunidade.

Conforme referem este trabalho impunha décadas de esforço, de persistência e de determinação.

Tal como indicado por Soares e Oliveira (2006), até julho de 2004 as medidas delineadas por essa estratégia foram implementadas nas datas previstas com exceção de duas delas (conta de gestão florestal e cadastro simplificado). Segundo indicam, com a mudança de governo em julho de 2004 nem estes nem outros diplomas com estudos já efetuados foram publicados pelo então novo governo.

A nível estrutural, conforme referiam estes autores, “*o sistema está em teoria melhor, mas não está mais eficaz ou eficiente*”.

Soares e Oliveira (2006) indicaram ainda que devem ser realizadas intervenções conjunturais, tais como reduzir o número de ignições, a quantidade de combustível, o tempo de deteção e o tempo de intervenção, que devem ser os vetores operacionais.

A nível das intervenções conjunturais os autores referiram a realização, entre maio e setembro de 2004, de uma campanha de sensibilização a nível nacional: “*Juntos pela floresta, juntos contra o fogo*”.

### 3.1. *Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios*

Tendo em conta a relevância da temática dos incêndios florestais em Portugal, o Governo assumiu a defesa da floresta contra incêndios como prioridade. Assim, em 2006 foi aprovado Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI) (Resolução do Conselho de Ministros 65/2006, de 26 de maio).

Este Plano definiu 5 eixos estratégicos de atuação:

- 1) Aumento da resiliência do território aos incêndios florestais;
- 2) Redução da incidência dos incêndios;
- 3) Melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios;
- 4) Recuperar e reabilitar os ecossistemas;
- 5) Adaptação de uma estrutura orgânica e funcional eficaz.

O PNDFCI assume como períodos temporais para o desenvolvimento das políticas setoriais e para a concretização dos objetivos e ações os períodos que vão de 2006 a 2012 e de 2012 a 2018.

No âmbito do Plano foram definidas metas operacionais, entre as quais:

1. Diminuição significativa do número de incêndios com área ardida superior a 1 hectare
2. Eliminação de incêndios com área superior a 1000 hectares
3. Redução do número de reacendimentos a menos de 1% do total de ocorrências
4. Redução da área ardida a menos de 100 mil hectares até 2012
5. Redução a menos de 150 o número de incêndios ativos com duração superior a 24 horas

Segundo os dados disponíveis, em 2012 a primeira e a quinta metas estavam cumpridas, no entanto tal não sucedia para as restantes três (ICNF, 2013).

Em 2012 registaram-se menos incêndios florestais (área  $\geq$  1ha) do que em 2011 (e que a média da década anterior) e foram 84 os incêndios ativos com duração superior a 24 horas (ICNF, 2013). No entanto em 2012 registaram-se onze incêndios em que foram afetados mais de 1000 hectares, a proporção de reacendimentos foi na ordem dos 8,8% e a área total ardida foi superior a 100 mil hectares (110.232 ha) (ICNF, 2013).

As metas definidas para 2012-2018, conforme indicado pela Autoridade Nacional de Proteção Civil [ANPC] (2013), “*visam globalmente, para o horizonte temporal de 2012 e de 2018, a redução da superfície percorrida por incêndios florestais, para valores equiparáveis à média dos países da bacia mediterrânica*”.

Para este segundo período do Plano Nacional algumas metas mantêm-se iguais no entanto outras apresentam algumas oscilações:

1. Diminuição significativa do número de incêndios com área ardida superior a 1 hectare
2. Eliminação de incêndios com área superior a 1000 hectares

3. Redução do número de reacendimentos a menos de 0,5% do total de ocorrências
4. Redução da área ardida de povoamento a menos de 0,8% da área nacional de povoamento (aprox. 25240ha) entre 2013 e 2018
5. Redução a menos de 75 o número de incêndios ativos com duração superior a 24 horas

De acordo com os dados disponíveis relativos ao ano de 2013, apenas a primeira meta foi atingida (ICNF, 2014). Em 2013, registaram-se menos 19,3% de ocorrências.

Apesar disso, registaram-se 26 ocorrências cuja área ardida superou os 1000 hectares, em 12% das ocorrências verificaram-se reacendimentos, arderam 55673 hectares de povoamentos (aproximadamente 2,2% da área nacional de povoamento) e registaram-se 157 ocorrências com duração superior a 24 horas (ICNF, 2014).

### *3.2. Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios<sup>10</sup>*

O Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SDFCI) (previsto no Decreto-Lei 124/2006, de 28 de junho, alterado pelos Decretos-Leis 15/2009 e 17/2009, de 14 de janeiro, pelo Decreto-Lei 114/2011, de 30 de novembro e pelo Decreto-Lei 83/2014, de 23 de maio), prevê o conjunto de medidas e ações de articulação institucional, de planeamento e de intervenção relativas à prevenção e proteção das florestas contra incêndios. O teor deste diploma aplica-se ao território de Portugal Continental.

Conforme referido no diploma mencionado, em Portugal os espaços florestais ocupam cerca de dois terços do território continental e as ameaças provocadas pelos incêndios impõem uma atuação concertada

---

<sup>10</sup> Todos os conteúdos plasmados neste tópico, para os quais não seja designada uma fonte específica, decorrem do teor do Decreto-Lei 124/2006, de 28 de junho, alterado pelos Decretos-Leis 15/2009 e 17/2009, de 14 de janeiro, pelo Decreto-Lei 114/2011, de 30 de novembro e pelo Decreto-Lei 83/2014, de 23 de maio.

entre vários agentes. O contexto de intervenção passa pelas áreas do ambiente e ordenamento do território, do desenvolvimento rural e da proteção civil, envolve responsabilidades de todos: Governo, autarquias e cidadãos.

A estratégia de defesa da floresta contra incêndios assume duas dimensões: a defesa das pessoas e dos bens e a defesa dos recursos florestais.

Este sistema assenta em três pilares fundamentais (art. 2.º, n.º 3):

- Coordenação das ações de prevenção estrutural, nas vertentes de sensibilização, planeamento, organização do território florestal, silvicultura e infra-estruturação, da responsabilidade da Autoridade Florestal Nacional (no caso o Instituto da Conservação da Natureza e Florestas – ICNF, I.P.)<sup>11</sup>.
- Coordenação das ações de prevenção relativas à vertente da vigilância, deteção e fiscalização, da responsabilidade da Guarda Nacional Republicana (GNR).
- Coordenação das ações de combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio, da responsabilidade da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC).

Segundo o ICNF (2014), em 2013 os custos no âmbito da prevenção e extinção dos incêndios florestais, em termos da Administração Pública, foram de € 110 825 330, dos quais € 28 880 529 ao nível da prevenção estrutural e € 81 944 801 ao nível da extinção, o que significa que os custos suportados pelo combate aos incêndios representou quase três quartos do valor global (74%).

Em 2012 os custos com a prevenção estrutural foram inferiores (€ 18 010 000), não sendo disponibilizados valores para os custos da extinção.

---

<sup>11</sup> A Autoridade Florestal Nacional, foi extinta em 2012 sendo as suas atribuições integradas no Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.

### 3.2.1. *Prevenção estrutural*

A prevenção estrutural pretende aumentar a resiliência do território aos incêndios florestais (ex.: limpeza de matos e uso do fogo técnico<sup>12</sup>), mas também uma mudança no comportamento da população, adotando uma atitude mais responsável e de maior respeito pelos espaços florestais (ex.: ações de sensibilização da população) (Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território [MAMAOT], 2012).

Durante o período crítico de incêndios<sup>13</sup>, o dispositivo de prevenção estrutural (coordenado pelo ICNF), passa a integrar a estrutura operacional coordenada pela Autoridade Nacional de Proteção Civil (art.º 2.º, n.º 4.º).

No âmbito das atribuições prosseguidas pelo ICNF<sup>14</sup> consta: “*Agir de acordo com as competências consignadas no Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI) e de acordo com o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI), nomeadamente coordenando as ações de prevenção estrutural, nas vertentes de sensibilização, planeamento, organização do território florestal, silvicultura e infraestruturização, e ainda assegurar a coordenação e gestão do programa de sapadores florestais*” (art.º 3.º, n.º 2, alínea *u* do Decreto-Lei 135/2012, de 25 de junho).

O Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (“Autoridade Florestal”), mantém, à escala nacional, um sistema de informação relativo a incêndios florestais (SGIF), através da adoção de um sistema de gestão de informação de incêndios florestais e dos registos das áreas ardidas.

---

<sup>12</sup> O uso do fogo que comporta as componentes de fogo controlado e de fogo de supressão (*In* Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho).

<sup>13</sup> Período durante o qual vigoram medidas e ações especiais de prevenção contra incêndios florestais, por força de circunstâncias meteorológicas excecionais, sendo definido por portaria do Ministro da Agricultura (*In* DL 124/2006, de 28 de junho).

<sup>14</sup> O ICNF é um instituto público integrado na administração indireta do Estado e prossegue atribuições do Ministério da Agricultura e do Mar, sendo tutelado pelo respetivo ministro.



O SGIF recebe dados dos sistemas de gestão de ocorrências, gestão de recursos humanos, materiais e financeiros de todos os agentes de defesa da floresta contra incêndios.

Anualmente o Governo apresenta um relatório anual sobre os incêndios florestais. Segundo a Resolução da Assembleia da República 35/2013, de 19 de março, este relatório deve passar a integrar informação relativa aos três pilares do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, acrescido de informação relativa às áreas protegidas, descrição dos grandes incêndios (área superior a 500 ha), vítimas registadas, avaliação económica dos incêndios florestais, emissões de CO<sub>2</sub> e cooperação internacional. Esta Resolução especifica inclusivamente o índice a que deve obedecer o Relatório.

Os elementos de planeamento consagrados no Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios incluem: o índice do risco temporal de incêndio florestal, a zonagem do continente segundo o risco espacial de incêndio e as zonas críticas.

O índice de risco temporal de incêndio determina o nível de risco diário de ocorrência de incêndio florestal: reduzido (1), moderado (2), elevado (3), muito elevado (4) e máximo (5). Este índice conjuga a informação do índice de risco meteorológico (disponibilizado pelo Instituto Português do Mar e da Atmosfera –IPMA), nomeadamente com o estado de secura dos combustíveis e o histórico das ocorrências. Este índice é elaborado pelo IPMA, em articulação com o ICNF, I.P.

Relativamente à zonagem segundo o risco espacial de incêndio, com base na probabilidade de ocorrência de incêndio florestal são determinadas as zonas do continente de classe I (muito baixa) a classe V (muito elevada). Os critérios utilizados para esta classificação baseiam-se em indicadores tais como os relacionados com a informação histórica sobre a ocorrência de incêndios florestais, ocupação do solo, orografia, clima e demografia. Esta zonagem do território continental é aprovada por portaria do Ministro da Agricultura, ouvida a ANPC.



**Figura 1: Zonagem do continente segundo a probabilidade de ocorrência de incêndio**  
(In Portaria 1060/2004, de 21 de agosto)

Conforme estipulado na Portaria 1060/2004, de 21 de agosto, a actualização da zonagem do continente segundo a probabilidade de ocorrência de incêndio competia à Direção-Geral dos Recursos Florestais (agora ICNF, I.P).

As zonas designadas como “críticas” correspondem àquelas onde se reconhece a necessidade de uma atuação prioritária em termos da aplicação de medidas de defesa da floresta contra incêndios (face ao risco de incêndio que apresentam e em função do seu valor patrimonial, social ou ecológico). Estas zonas são definidas por portaria conjunta dos Ministros da Agricultura e do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.



**Figura 2: Zonas críticas (24) onde deve incidir a aplicação de medidas mais rigorosas de defesa da floresta contra incêndios**  
(In Portaria 1056/2004, de 19 de agosto)

## Níveis de Planeamento

O Planeamento da defesa da floresta contra incêndios assume três níveis: o nacional, o distrital e o municipal.

A nível nacional (Portugal Continental), o instrumento que organiza o sistema, define a visão, a estratégia, eixos estratégicos, metas, objetivos e ações prioritárias é o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI). Este Plano define os objetivos gerais de prevenção, pré-supressão, supressão e recuperação num enquadramento sistémico e transversal da defesa da floresta contra incêndios. Trata-se de um plano plurianual, de cariz interministerial, submetido a avaliação bianual (externa). É elaborado pelo ICNE, I.P. e aprovado pelo Conselho de Ministros.

A nível distrital existem os Planos Distritais de Defesa da Floresta contra Incêndios (PDDFCI), os quais possuem um enquadramento tático e caracterizam-se pela seriação e organização das ações e dos objetivos definidos no PNDFCI à escala distrital<sup>15</sup>.

A nível municipal, os planos municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI) têm um carácter executivo e de programação operacional e devem cumprir as orientações e prioridades distritais e locais, numa lógica de contribuição para o todo nacional<sup>16</sup>.

De acordo com o previsto no SDFCI, os planos distritais de defesa da floresta contra incêndios deveriam estar concluídos até ao final do ano de 2009 e os planos municipais até ao fim do primeiro trimestre do mesmo ano (caso já existissem planos municipais, estes deveriam ser revistos até ao fim de 2009).

Refira-se ainda que em 2009 a Autoridade Florestal Nacional disponibilizou um guia técnico de apoio à elaboração dos PDDFCI<sup>17</sup>, e em 2012 um outro no âmbito dos PMDFCI<sup>18</sup>.

### 3.2.2. *Vigilância, deteção e fiscalização*

Conforme anteriormente mencionado a coordenação da vigilância deteção e fiscalização no domínio dos incêndios florestais compete à GNR<sup>19</sup>, a qual é uma força de segurança de natureza militar que “(...)tem por missão no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei” (Lei Orgânica 63/2007, de 6 de novembro).

---

<sup>15</sup> A coordenação e atualização contínua do planeamento distrital cabe aos respetivos responsáveis regionais pela área das florestas.

<sup>16</sup> A coordenação e a gestão dos PMDFCI compete ao presidente de câmara municipal.

<sup>17</sup> Ver: <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/reg-elab-pddfci-gc>

<sup>18</sup> Ver: <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/guia-tec-pmdfci-abril12>

<sup>19</sup> Com exceção de situações particulares previstas na Lei, a GNR depende do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna.

Entre as várias atribuições da GNR encontra-se o “*executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves*” (art.º 3.º, n.º 2, alínea g).

Em 2006 foi institucionalizado o SEPNA (Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente) um serviço especializado da GNR (Decreto-Lei 22/2006, de 2 de fevereiro). Este serviço havia sido criado em 2001, na sequência de um protocolo entre os Ministérios da Administração Interna e do Ambiente.

Assim, ao SEPNA ficaram consagradas diversas competências, entre as quais: assegurar a coordenação ao nível nacional da atividade de prevenção, vigilância e deteção de incêndios florestais e de outras agressões ao meio ambiente; e apoiar o Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais (SGIF), colaborando para a atualização permanente dos dados.

O SEPNA passou assim a assumir as missões que antes estavam atribuídas ao corpo de guardas florestais (da Direção-Geral dos Recursos Florestais), o qual foi extinto através do diploma que criou o SEPNA. O pessoal da carreira de guarda florestal foi assim integrado no quadro de pessoal civil da GNR<sup>20</sup>.

No mesmo diploma foi criado o Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS), uma unidade especialmente vocacionada para a prevenção e a intervenção de primeira linha em incêndios florestais e de matérias perigosas, inundações, sismos e outras catástrofes ou acidentes graves, atuando operacionalmente no quadro do sistema integrado de operações de proteção e socorro.

Para a vigilância e deteção de incêndios o SDFCI prevê que esta pode ser assegurada pelos seguintes meios: qualquer pessoa que detete um incêndio é obrigada a alertar de imediato as entidades competentes; pela Rede Nacional de Postos de Vigia (RNVP), que assegura em todo o território do continente as funções de deteção fixa de ocorrências de incêndios; por rede de vigilância móvel que pode associar-se às fun-

---

<sup>20</sup> Foi criado no quadro de pessoal civil da GNR a carreira florestal, determinando-se que os lugares são extintos quando vagarem.

ções de vigilância e deteção, de dissuasão e as intervenções em fogos nascentes; e ainda por meios aéreos.

A Rede Nacional de Postos de Vigia (RNPV) é constituída por postos de vigia públicos e privados instalados em locais previamente aprovados pelo comandante da Guarda Nacional Republicana (ouvidos o ICNF, I.P. e a ANPC e homologados pelo membro do governo responsável pela área da Proteção Civil).

Complementarmente podem ser utilizados sistema de videovigilância, meios de deteção móveis ou outros meios que venham a revelar-se tecnologicamente adequados (a regulamentar por portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas da Administração Interna e das Florestas).

Compete à GNR coordenar a RNPV, estabelecendo as orientações técnicas e funcionais para a sua ampliação, redimensionamento e funcionamento. Os postos de vigia são instalados segundo critérios de prioridade fundados no grau de risco de incêndio, na análise de visibilidade e intervisibilidade, no valor do património a defender e são dotados de equipamento complementar adequado ao fim em vista.

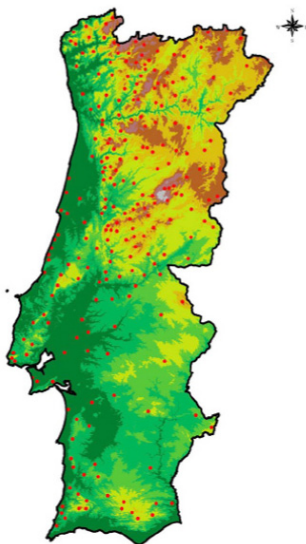


Figura 3: **Postos de vigia (2014)**

*Fonte:* GNR (cit. por ANPC, 2014)

Os sistemas de vigilância móvel compreendem as brigadas de vigilância móvel que o Estado constitua, os sapadores florestais, os corpos especiais de vigilantes de incêndios e outros grupos que para o efeito venham a ser reconhecidos pela GNR, cabendo a este serviço a coordenação das ações de vigilância levadas a cabo pelas diversas entidades.

Os sistemas de vigilância móvel pretendem contribuir para aumentar o efeito de dissuasão, identificar agentes causadores ou suspeitos de incêndios ou situações e comportamentos anómalos, detetar incêndios em zonas sombra dos postos de vigia, realizar ações de primeira intervenção em fogos nascentes.

Conforme previsto SDFCI as Forças Armadas, participam nas ações de patrulhamento, vigilância, prevenção, deteção, rescaldo e vigilância pós-incêndio florestal.

As competências de fiscalização do estabelecido no âmbito do SDFCI estão cometidas à GNR, à Polícia de Segurança Pública, à Polícia Marítima, ao ICNF, I.P., à ANPC, às câmaras municipais, às polícias municipais e aos vigilantes da natureza.

### **Rede nacional de postos de vigia (RNPV)**

O primeiro posto de vigia foi construído entre 1928 e 1931 (no perímetro florestal de Manteigas) (Freitas, cit. por Instituto das Novas Tecnologias [INT] & Instituto Superior de Agronomia [ISA], 2004), em 1937 foram construídos mais três postos, constituindo-se o então designado sistema de pontos de observação (Dias, cit. por INT & ISA, 2004). Entre a década de 50 e meados de 70 foram construídos mais postos de vigia (em zonas de baldios a norte do Tejo) no âmbito do “Plano de povoamento florestal” (1939-1968) (Galante, cit. por INT & ISA, 2004).

Nos anos oitenta, foi publicada legislação de base sobre os incêndios florestais, reforçando-se a estrutura de deteção fixa, tendo sido construídos mais postos de vigia a partir dessa data, nas zonas então definidas como tendo maior sensibilidade ao fogo de acordo com o Decreto-Regulamentar 55/81, de 18 de dezembro); cerca de 72% dos

postos atualmente em funcionamento foram instalados a partir de 1980 (INT & ISA, 2004).

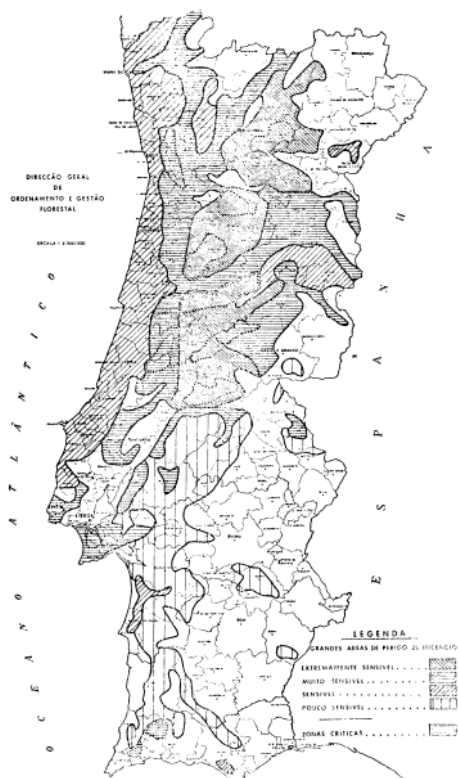


Figura 4: Núcleos e zonas críticas - sensibilidade aos incêndios  
(In Decreto-Regulamentar 55/81, de 18 de dezembro)

A RNPV foi criada oficialmente em 1990 (portaria 341/90, de 7 de maio) e em 2001 existiam 237 postos de vigia, sendo nessa data a sua gestão da responsabilidade Direção-geral de Florestas (existindo 14 postos em áreas protegidas sob a responsabilidade do Instituto da Conservação da Natureza e 9 geridos por autarquias e privados) (Galante, cit. por INT & ISA, 2004).

Conforme consta no Relatório elaborado pelo INT e ISA (2004) seria desejável que existisse uma avaliação periódica da eficácia de rede



de postos de vigia, de modo a corrigir eventuais aspetos identificados e a otimizar os recursos disponíveis.

Os mesmos autores concluíram que se verificava uma perda de eficácia da deteção por parte da RNPV, uma vez que proporção de focos de incêndio detetados, entre o total de ocorrências, vinha diminuindo entre 2001 e 2003 (16,5% vs. 10,9%).

Uma outra conclusão retirada deste estudo foi a de que a área visível da esmagadora maioria dos postos de vigia era francamente menor do que o desejável (um raio de 25 km), indicando que o raio de ação potencial (para deteção) da maioria dos postos é muito inferior ao expectável.

Conforme referido por estes autores a seleção e formação dos 950 elementos que todos os anos são recrutados para efetuar esta vigilância nos postos deveria ser um aspeto a considerar com maior acuidade, de modo a potenciar a eficácia operacional.

Os autores apontavam para a necessidade de otimizar esta Rede e ponderar a localização de muitos dos postos; conforme referem, com apenas 142 postos seria possível garantir o mesmo grau de deteção, sendo que desses 39 seriam postos de vigia já existentes, mas os restantes teriam de ser postos colocados em novas posições.

Assim, desta análise resultava que existiam diversos postos de vigia em locais desnecessários, e em locais com elevado potencial de deteção não existia nenhum.

A GNR (2013) assinalou algumas vulnerabilidades identificadas em 2013 relacionadas com a rede nacional de postos de vigia, tais como o encerramento dos postos de vigia (durante alguns turnos) por concessão obrigatória das férias aos vigilantes, o mau estado de alguns acessos aos postos de vigia e a falta de manutenção e substituição dos postos de vigia.

### 3.2.3. *Combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio*

A coordenação das ações de combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio é da responsabilidade da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), um serviço central do Ministério da Administração

Interna, que tem por missão “*planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros, bem como assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência*” (Decreto-Lei 73/2013, de 31 de maio).

Refira-se ainda que compete à ANPC nomeadamente orientar, coordenar e fiscalizar a atividade dos corpos de bombeiros e assegurar a realização de formação dos bombeiros portugueses e promover o aperfeiçoamento operacional do pessoal dos corpos de bombeiros (Decreto-Lei 73/2013, de 31 de maio, art.º 2.º).

Tendo em conta a importância dos bombeiros, enquanto agentes de proteção civil, e tendo em conta o seu papel central na prevenção e combate aos incêndios florestais, importa caracterizar de forma muito breve a situação neste domínio.

Em 2012 existiam em Portugal 28360 bombeiros (ANPC, cit. por DGAI, 2013)<sup>21</sup>. A grande maioria voluntários (segundo dados do INE relativos a 2006, entre o total de pessoal ao serviço dos corpos de bombeiros apenas 21% era remunerado)<sup>22</sup>.

A criação de corpos de bombeiros pode ser promovida pelos municípios, pelas associações humanitárias de bombeiros ou por outras pessoas coletivas privadas que pretendam criar corpos privativos de bombeiros (art.º 4.º do Decreto-Lei 247/2007, de 27 de junho, alterado pelo Decreto-Lei 248/2013, de 21 de novembro).

Os corpos de bombeiros podem ser profissionais (designados de bombeiros sapadores), mistos, voluntários ou privativos (art.º 7.º do Decreto-Lei 247/2007, de 27 de junho). Os corpos profissionais estão na dependência direta da câmara municipal, os mistos podem estar dependentes de uma câmara municipal ou de uma associação humanitária de bombeiros (incluem bombeiros profissionais e voluntários), os voluntários estão na dependência de uma organização deste último tipo

---

<sup>21</sup> Salienta-se que de acordo com os dados do INE relativos a 2012 o número de bombeiros a nível nacional era de 31646. Ver: [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_base\\_dados](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados).

<sup>22</sup> De salientar que segundo os dados do INE relativos 2006 o universo de pessoal ao serviço dos corpos de bombeiros era de 42208 (dos quais 21% era remunerado).

referido e os privativos pertencem a uma pessoa coletiva privada que tem necessidade (por motivos da sua atividade ou do seu património) de criar e manter um corpo profissional de bombeiros para autoproteção.

Por outro lado, no âmbito do dispositivo operacional da ANPC existe, desde 2007 (Decreto-Lei 247/2007, de 27 de junho) a designada Força Especial de Bombeiros “Canarinhos” (FEB), sendo uma força especial de proteção civil, dotada de estrutura e comando próprio. Esta Força tem por missão responder, com elevado grau de prontidão, nomeadamente às ações de prevenção e combate em cenários de incêndios.

A FEB é composta por um batalhão, constituído por três companhias, situadas nos distritos de Beja, Castelo Branco, Évora, Guarda, Portalegre, Santarém e Setúbal e o seu mapa de pessoal é composto por 270 elementos (Despacho 14546/2009, de 29 de junho – Secretário de Estado da Proteção Civil).

O Decreto-Lei, de 27 de junho veio igualmente prever a criação de equipas de intervenção permanente (EIP) nos municípios em que se justifique. Estas equipas são da responsabilidade dos corpos de bombeiros voluntários ou mistos detidos pelas associações humanitárias de bombeiros. Entre as missões das EIP consta assegurar, em permanência, o socorro às populações, designadamente nos casos de combate a incêndios.

Em 2012, existiam 705 elementos no âmbito das EIP (ANPC, cit. por DGAI, 2013).

No âmbito do combate aos incêndios florestais o SDFCI prevê uma rede de infra-estruturas de apoio ao combate, composta por equipamentos e estruturas de combate (existentes nos organismos da Administração Pública e em particulares), a quem compete esse combate.

As operações de combate aos incêndios florestais (bem como as operações de rescaldo) são asseguradas por entidades com responsabilidades no combate a incêndios florestais e por profissionais credenciados para o efeito e sob orientação da ANPC.

Refere-se ainda que para assegurar que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente e sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional, foi definido um conjunto de estruturas, normas e procedimentos o qual é designado de SIOPS (Sistema Integrado de Operações

de Proteção e Socorro) (Decreto-Lei 134/2006, de 25 de julho, alterado pelo Decreto-Lei 114/2011, de 30 de novembro e pelo Decreto-Lei 72/2013, de 31 de maio).

Esta coordenação institucional é assegurada pelo Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON) e a nível distrital pelos Centros de Coordenação Operacional Distrital (CCOD). O CCON é coordenado pelo presidente da ANPC (podendo ser substituído pelo Comandante operacional nacional da ANPC) e os CCOD são coordenados pelos comandantes operacionais distritais da ANPC.

Em termos de coordenação das operações, esta é assegurada a nível nacional pelo Comando Nacional de Operações de Socorro (CNOS), constituído pelo comandante operacional nacional, pelo segundo comandante operacional nacional e por três adjuntos de operações nacionais. O CNOS compreende várias células operacionais (“planeamento, operações, monitorização e avaliação do risco e informações”, logística e comunicações” e “gestão de meios aéreos”).

A nível distrital a coordenação das operações está a cargo dos comandantes distritais (CDOS), e em 2013 foram criados cinco agrupamentos distritais de operações de socorro dirigidos pelos comandantes respetivos (CADIS).

No artigo 28.º da legislação relativa ao SIOPS encontra-se consagrado o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF), o qual tem por objetivo aumentar a rapidez e a qualidade da interposição das forças de intervenção de todas as organizações integrantes do SIOPS. Conforme aí previsto, este dispositivo é planeado plurianualmente.

### **Dispositivo especial de combate a incêndios florestais (DECIF)**

A deliberação acerca do DECIF para cada período concreto compete à Comissão Nacional de Proteção Civil, sob proposta da ANPC, previamente homologada pelo Secretário de Estado da Administração Interna.

Esta Comissão é um órgão de coordenação em matéria de proteção civil, e entre as suas competências inclui-se também garantir a concre-

tização das linhas gerais de política governamental de proteção civil em todos os serviços da administração (Lei de bases da proteção civil, art. 36.º, n.º 2, alínea *a*). Esta Comissão é presidida pelo Ministro da Administração Interna e integra delegados dos ministros responsáveis pelos setores da defesa, justiça, ambiente, economia, agricultura e florestas, obras públicas, transportes, comunicações, segurança social, saúde e investigação científica. A Comissão é composta ainda pelo presidente da ANPC, representantes da associação nacional de municípios portugueses e da associação nacional de freguesias, representantes da liga dos bombeiros portugueses e da associação nacional dos bombeiros profissionais, representantes do Estado-Maior-General das Forças Armadas, da GNR, da Polícia de Segurança Pública (PSP), da PJ, do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, do Gabinete Coordenador de Segurança, da Autoridade Marítima, da Autoridade Aeronáutica e do Instituto Nacional de Emergência Médica. Os Governos Regionais podem igualmente participar nas reuniões da Comissão.

A Lei de Bases da Proteção Civil prevê igualmente a existência das comissões distritais e das comissões municipais de proteção civil, as primeiras são presididas pelo comandante operacional distrital e as segundas pelo presidente da câmara (Lei 27/2006, de 3 de julho, alterada pela Lei Orgânica 1/2011, de 30 de novembro).

De acordo com a diretiva operacional relativa ao DECIF 2014, as fases de perigo comportam níveis diferenciados de organização e funcionamento, tendo em conta parâmetros previsíveis da evolução da perigosidade e das vulnerabilidades do território, definindo-se os seguintes períodos (ANPC, 2014):

- Fase ALFA – de 01 janeiro a 14 maio
- Fase BRAVO – de 15 maio a 30 junho
- Fase CHARLIE – de 01 julho a 30 setembro
- Fase DELTA – de 01 outubro a 31 outubro
- Fase ECHO – de 01 novembro a 31 dezembro

A fase Charlie é considerado o período crítico em termos dos incêndios florestais, na qual se adotam de medidas e ações especiais de

prevenção contra incêndios florestais, implicando um maior número de meios.

De acordo com o previsto no SDFCI, anualmente é emitida uma portaria que define qual o período crítico (a Portaria 110/2014, de 22 de maio, à semelhança dos anos anteriores, definiu que para 2014 o período crítico decorria entre 1 de julho a 30 de setembro).

Dados relativos ao ano de 2013 indicam que neste período crítico estiveram envolvidos 9337 operacionais (4531 bombeiros, 591 elementos do GIPS, 948 elementos do SEPNA, 236 operacionais da ANPC e 1506 elementos do ICNF – 279 equipas de sapedores florestais), estes meios humanos foram apoiados por 19676 veículos e 47 meios aéreos (GSGSSI, 2014).

Analizando os meios humanos e materiais afetos entre 2011 e 2014), por altura da fase Charlie (período crítico), verificam-se algumas oscilações, no entanto observa-se que os meios humanos situam-se na ordem dos 9200-9700, o número de veículos tem-se situado na ordem dos 2000-2200 e os meios aéreos entre os 40 e 50 (tabela 4).

**Tabela 4: Meios humanos, veículos e meios aéreos na fase Charlie (2011-2014)**

Ano	Meios humanos	Veículos	Meios aéreos
2011	9210	2022	41
2012	9324	2248	44
2013	9337	1976	45
2014	9697	2027	49

**Fonte:** Comissão Europeia (2012 a 2014) e ANPC (2014)

Para finalizar, destacam-se apenas alguns aspetos constantes na diretiva operacional DECIF 2014. Encontram-se especificadas as missões das entidades ou forças integrantes ou cooperantes do DECIF.

No caso da GNR, para além das restantes atribuições, é mencionado que esta Força de Segurança investiga as causas de incêndios florestais (ANPC, 2014).

No âmbito das entidades colaborantes, menciona-se nomeadamente que a PJ colaborará quando a gravidade da situação assim o exija e que o IPMA fornece diariamente ao CNOS para o próprio dia, e para os 3 dias seguintes, a previsão meteorológica e disponibiliza o índice de risco de incêndio, o índice combinado de risco de incêndio florestal e as classes de risco de incêndio, por concelho e distrito, efetuando previsões a 24, 48 e 72 horas (ANPC, 2014).

#### 4. Conclusões

A defesa da floresta contra os incêndios florestais tem sido uma prioridade assumida por sucessivos governos, no entanto a eficácia das políticas públicas e estratégias adotadas nas últimas décadas parece ser diminuta face à área ardida em Portugal.

Conforme referiam Soares e Oliveira (2006): “*O sistema está em teoria melhor, mas não está mais eficaz ou eficiente*”.

Portugal tem sido o país mais afetado, de entre o designado “*clube do fogo*” (países mediterrâneos: Portugal, Espanha, França, Grécia e Itália). Apesar da menor dimensão geográfica as áreas ardidas em Portugal colocam-no no lugar cimeiro no domínio dos incêndios florestais.

As questões meteorológicas e o abandono rural, só por si, são insuficientes para explicar esta situação, pelo que importa voltar a atenção para os dados disponíveis e para as políticas públicas de prevenção e combate aos incêndios florestais.

Nos últimos quinze anos, os anos de 2003, 2005 e 2013 foram especialmente críticos, tendo em conta a elevada quantidade de área ardida e sobretudo pelo número de mortes verificadas no âmbito dos incêndios florestais. Entre 2003 e 2013 passaram dez anos, constatando-se que ainda existe um longo caminho a percorrer neste domínio.

Segundo Veléz (2006), todos os anos os países do sul da Europa gastam cerca de 2500 milhões de euros no combate e prevenção do fogo, 60% dos quais no âmbito do combate, no entanto não existem estudos que efetuem uma análise de custo-eficácia relativa a todo o esforço de combate.

Portugal não é exceção a este cenário, em 2013 foram gastos mais de 110 milhões de euros, na Administração Pública, sendo o peso dos custos relativos ao combate na ordem dos 74%.

Quando ocorrem situações severas as respostas políticas tendem a canalizar mais meios para o combate (descurando a prevenção), e na realidade não são necessários mais recursos, mas sim formas mais eficientes de utilizar os que existem e uma distribuição equilibrada entre os diversos elementos da gestão do fogo (Moore & Smith, 2006).

Nunes et al. (2013) indicam que as sucessivas políticas/medidas implementadas para diminuir as ocorrências e a área ardida têm sido infrutíferas em Portugal Continental, pelo que é essencial delinear uma nova estratégia nacional concertada e investir de forma significativa na prevenção.

Na mesma linha vai a posição de Amaro (2013) que indica que *“uma Proteção Civil moderna investe em estratégias intensivas de planeamento, em lugar de estratégias intensivas de equipamento, ou seja, a dinâmica do sistema deve ser mais prevencionista e menos socorrista (...)”*.

Importa colocar eficazmente os conhecimentos e informação ao serviço da prevenção e combate (análise de risco). A utilização de metodologias de análise de risco é essencial na prevenção e combate aos incêndios florestais.

Conforme refere Amaro (2013): *“(...) a análise de risco, instrumento de importância vital em Proteção Civil, (...), não está suficientemente institucionalizada no sistema e, muito menos, culturalmente interiorizada na diversidade dos agentes, sendo pertinente questionar, se o sistema de Proteção Civil pode planear e gerir, com segurança, o que não conhece”*.

Por um lado, alguns instrumentos como o mapeamento das zonas críticas em termos de incêndios florestais poderão carecer de atualização, dado que já passaram dez anos desde a sua criação, e certamente os dados recolhidos nos últimos anos constituem-se como elementos relevantes para as atualizar.

Por outro lado, o rigor e a antecipação com que hoje é possível efetuar previsões meteorológicas permite-nos questionar se esse tipo de previsões tem sido efetivamente utilizado para ajustar estratégias



de prevenção e combate de modo a prevenir a ocorrência de incêndios nas zonas onde, mediante as previsões, a probabilidade de ocorrência de incêndio se eleva em determinados períodos.

Analisando o dispositivo especial de combate a incêndios nos últimos anos, na fase habitualmente considerada mais crítica (1 de julho a 30 de setembro) verifica-se que este não apresenta grandes oscilações, o que denota que os meios disponíveis são sensivelmente constantes (entre 2013 e 2014 verificou-se no entanto que os meios humanos aumentaram em cerca de 300 e existiram mais quatro meios aéreos).

A análise das ocorrências relativas ao período de 1980 a 2000 permitiram evidenciar que o período mais crítico corresponderá a doze dias (Pereira et al., 2006). Manter durante toda a fase Charlie um dispositivo de combate que responda eficazmente a estas duas semanas pode ser incomportável, mas seria importante encontrar estratégias eficazes que viabilizassem um adequado reforço de meios nesse período.

Sabe-se que uma rápida e eficaz deteção de focos de incêndio é fundamental para evitar a ocorrência de grandes incêndios (INT & ISA, 2004), os quais são responsáveis por grande parte da área ardida, pelo que importa apostar nesta deteção precoce, quer através da sensibilização da população, quer através de uma revisão da localização dos postos de vigia, conforme sugerido pelo INT e ISA (2004), aumentando assim a sua eficácia.

Importa que os dados disponíveis sobre as causas das ocorrências sejam desagregados segundo a tipologia de incêndio (incêndios vs. grandes incêndios), de modo a viabilizar-se uma análise mais profunda sobre as ocorrências responsáveis pelas maiores áreas ardidas.

Sabendo-se que a maior parte dos incêndios são devidos ao fator humano importa apostar especialmente na prevenção, sendo necessário que esta aposta ocorra ao longo de todo o ano.

Para além disso a própria população tem um papel fundamental na deteção dos incêndios, a maior parte dos alertas surgem precisamente por esta via, pelo que seria relevante dotar as populações de conhecimentos e meios adequados para a adoção de medidas imediatas que se podem revelar essenciais ao posterior controlo da ocorrência.

Um outro aspeto a salientar prende-se com o facto de que o sistema de combate a incêndios se baseia essencialmente em bombeiros

voluntários, estes representam quase 80% de todos os bombeiros existentes em Portugal.

A este propósito Soares e Oliveira (2006) referem que tendo em conta os milhões de euros gastos de forma crescente no sistema de combate a incêndios se torna inaceitável que este continue baseado no voluntariado de empenhamento variável e naturalmente aleatório.

Assim, e nas palavras de Amaro (2013) existe um “*esgotamento do atual modelo baseado no voluntariado como espinha dorsal do sistema de organização do socorro e proteção civil*”, pelo que urge promover a profissionalização do setor.

Tendo em conta esta conjuntura importa igualmente reforçar a formação dos bombeiros e garantir que os conhecimentos e experiência detidos são efetivamente os requeridos para um combate aos incêndios florestais o mais eficaz possível.

No domínio dos incêndios florestais as competências de investigação da GNR e da PJ não parecem estar muito clarificadas, por um lado a lei de organização da investigação criminal indica que a PJ é responsável pela investigação dos incêndios, mas por outro na prática, e atentas as responsabilidades atribuídas à GNR no âmbito do DECIF em matéria de combate, rescaldo e vigilância pós-incêndio, esta Força de Segurança tem investigado as causas em cerca de 75% das ocorrências. Para o efeito a GNR dispõe de um corpo especializado: o SEPNA.

Independentemente das responsabilidades específicas torna-se relevante diminuir o número de ocorrências cuja causa é desconhecida.

Em 2013, para além das mortes verificadas, a área ardida em Portugal representou 61% do total ardido nos vinte e oito países da União Europeia, o que tendo em conta a dimensão do país, permite vislumbrar a dimensão do problema.

Na sequência da situação verificada em 2013, foi elaborado um estudo sobre os grandes incêndios florestais e os acidentes mortais então ocorridos.

Algumas conclusões e recomendações deste estudo de Viegas et al. (2013) vêm reforçar diversos aspetos já aqui mencionados: incrementar as ações de prevenção estrutural; melhorar a sensibilidade dos cidadãos para evitar ações de risco e envolver mais a população na vigilância, proteção e autodefesa, dotando as pessoas com formação

e recursos adequados a este fim; melhorar a integração e articulação de todas as entidades envolvidas no sistema de defesa da floresta contra os incêndios; melhorar a formação dos bombeiros em matérias relacionadas com o comportamento do fogo, em especial em situações extremas; cuidar o equipamento dos Bombeiros; levar sempre *freshelter* para o teatro de operações e em caso de emergência, não hesitar em abandonar equipamentos, por muito valiosos que sejam; melhorar as condições de prestação de socorro aos bombeiros em situações críticas (ex.: ambulâncias todo-o-terreno); rever a metodologia de uso do fogo como técnica de supressão; melhor uso da previsão meteorológica à escala local; nas ações de combate deve cuidar-se da vigilância e do rescaldo; melhorar a coesão nas equipas de combate e o estabelecimento de uma linguagem de comunicação verbal ou gestual inequívoca; promover um programa nacional, envolvendo diversas entidades operacionais, autarquias, empresas e a comunidade científica, para implementar soluções para o problema dos incêndios florestais, de uma forma integrada e sustentada, por meio de ações de validação, demonstração e aplicação de medidas eficazes ou inovadoras de prevenção e segurança.

Assim, todos os pilares do Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios devem ser re-analisados, identificando-se com maior detalhe os pontos que carecem de ajustes no sentido da promoção da sua eficiência e eficácia.

Será interessante analisar e comparar a situação portuguesa com a relativa aos outros países do sul da Europa, no sentido de analisar as políticas e estratégias aí adotadas e respetivos resultados.

Em Portugal continental os espaços silvestres, floresta e matos representam 67% do território (cerca de seis milhões de hectares) (ANPC, 2014), sendo fundamental para a preservação deste património que seja possível inverter a tendência verificada nas últimas três décadas (1980-2010) em termos da crescente área ardida.

No ano de 2014, segundo os dados disponíveis até ao momento, o número de ocorrências e a área ardida foi dos menores dos últimos anos. Certamente as condições meteorológicas contribuíram para este resultado, bem como eventuais ajustes adotados em termos das estratégias de prevenção, vigilância e combate.

Importa no entanto garantir que situações como as verificadas em 2013, 2005 e 2003 não voltam a ocorrer, independentemente das condições meteorológicas que venham a surgir.

É vital que a prioridade atribuída à defesa da floresta em Portugal conduza a efetivos resultados, nomeadamente ao nível do cumprimento das metas estabelecidas no âmbito do Plano Nacional de defesa da floresta contra os incêndios para o seu período de 2012 a 2018.

## BIBLIOGRAFIA

- Amaro, A. D. (2013). O Socorro em Portugal: Mudança de perspetiva. *Revista de Direito e Segurança*. Ano I. Nº. 1. Instituto de Direito Público/ /CEDIS.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil [ANPC] (2014). *Diretiva operacional n.º 2. Dispositivo de Combate aos Incêndios Florestais (DECIF) 2014*.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil [ANPC] (2013). *Diretiva operacional n.º 2. Dispositivo de Combate aos Incêndios Florestais (DECIF) 2013*.
- Carvalho, J. & Lopes, J. (2001). *Classificação de incêndios florestais. Manual do utilizador*. Lisboa: Direção-geral das Florestas. Acedido (em 29/5/2014) em: <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/inc/manuais/man-classif-incendi-flor>
- Comissão Europeia (2014). *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2013*. Luxembourg: European Commission, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability.
- Comissão Europeia (2013). *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012*. Luxembourg: European Commission, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability.
- Comissão Europeia (2012). *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2011*. Luxembourg: European Commission, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability.
- DGAI (2013). *Relatório Igualdade de Género no MAI – 2011/2012*. Acedido (em 24/10/2014) em: [http://www.dgai.mai.gov.pt/files/conteudos/Relatorio\\_IG\\_MAI\\_2011-2012\\_%281%29.pdf](http://www.dgai.mai.gov.pt/files/conteudos/Relatorio_IG_MAI_2011-2012_%281%29.pdf)

- Gabinete do Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna [GSGSSI] (2014). *Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2013*.
- Guarda Nacional Republicana [GNR] (2013). *Defesa da floresta contra incêndios 2013: apresentação de resultados*. Novembro. Acedido (em 23/10/2014) em: <http://bit.ly/1Ct198M>
- Instituto da Conservação da Natureza e Florestas [ICNF] (2014). *Relatório anual de áreas ardidas e incêndios florestais em Portugal continental 2013*. Lisboa: ICNF, I.P.
- ICNF (2013). *Relatório anual de áreas ardidas e incêndios florestais em Portugal continental 2012*. Lisboa: ICNF, I.P.
- Instituto das Novas Tecnologias [INT] & Instituto Superior de Agronomia [ISA] (2004). *Análise da rede de postos de vigia em Portugal*. Acedido (em 23/10/2014) em: [http://www.isa.utl.pt/ceabn/uploads/docs/projectos/B7\\_Analise\\_da\\_RNPV\\_Relatorio\\_Final.pdf](http://www.isa.utl.pt/ceabn/uploads/docs/projectos/B7_Analise_da_RNPV_Relatorio_Final.pdf)
- Instituto Nacional de Estatística [INE, I.P] (2012). *Portugal em números 2010*. Lisboa: INE, I.P.
- Mather, A. & Pereira, J. (2006). Transição florestal e fogo em Portugal. In J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. Silva e T. P. Silva, (Ed.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção*, (p. 257-282). Lisboa: Instituto Superior de Agronomia (ISAPress).
- Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território [MAMAOT] (2012). *Defesa da Floresta contra incêndios 2012*. Acedido (em 23/10/2014) em: <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/Resource/doc/sndfci/apresentacao-sndfci>
- Moore, P. & Smith, R. (2006). Gestão do fogo à escala da paisagem. In J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. Silva e T. P. Silva, (Ed.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção*, (p. 369-385). Lisboa: Instituto Superior de Agronomia (ISAPress).
- Nunes, A., Lourenço, L., Bento-Gonçalves, A. & Vieira, A. (2013). Três décadas de incêndios florestais em Portugal: incidência regional e principais fatores responsáveis. *Cadernos de Geografia*, 32, 133-143. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (FLUC).
- Pereira, J., Carreiras, J., Silva, J. & Vasconcelos, M. (2006). Alguns conceitos básicos sobre os fogos rurais em Portugal. In J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. Silva e T. P. Silva, (Ed.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção*, (p. 133-161). Lisboa: Instituto Superior de Agronomia (ISAPress).

- Pyne, S. (2006). Fogo no jardim: compreensão do contexto dos incêndios em Portugal. In J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. Silva e T. P. Silva, (Ed.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção*, (p. 115-131). Lisboa: Instituto Superior de Agronomia (ISAPress).
- Soares, J., & T. Oliveira (2006), Políticas públicas recentes para a proteção da floresta. In J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. Silva e T. P. Silva, (Ed.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção*, (p. 495-510). Lisboa: Instituto Superior de Agronomia (ISAPress).
- Veléz, R. (2006). A defesa contra incêndios florestais: estratégias, recursos, organização. In J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. Silva e T. P. Silva, (Ed.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção*, (p. 355-369). Lisboa: Instituto Superior de Agronomia (ISAPress).
- Ventura, J. & Vasconcelos, M. (2006). O fogo como um processo físico-químico e ecológico. In J. S. Pereira, J. M. C. Pereira, F. C. Rego, J. M. Silva e T. P. Silva, (Ed.), *Incêndios Florestais em Portugal: Caracterização, Impactes e Prevenção*, (p. 93-115). Lisboa: Instituto Superior de Agronomia (ISAPress).
- Viegas, D., Ribeiro, L., Almeida, M., Oliveira, R., Viegas, M., Raposo, J. Reva, V., Figueiredo, A. & Lopes, S. (2013). *Relatório: Os grandes incêndios florestais e os acidentes mortais ocorridos em 2013*. Coimbra: Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais, Departamento de Engenharia Mecânica, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade de Coimbra.

## Legislação

Lei 56/2011, de 15 de novembro

Lei 53/2008, de 29 de agosto

Lei 49/2008, de 27 de agosto

Lei Orgânica 63/2007, de 6 de novembro

Lei 59/2007, de 4 de setembro

Lei 27/2006, de 3 de julho, alterada pela Lei Orgânica 1/2011, de 30 de novembro

Lei 16/86, de 19 de julho  
Decreto-Lei 73/2013, de 31 de maio  
Decreto-Lei 135/2012, de 25 de junho  
Decreto-Lei 247/2007, de 27 de junho, alterada pelo Decreto-Lei 248/2013, de 21 de novembro  
Decreto-Lei 134/2006, de 25 de julho, alterado pelo Decreto-Lei 114/2011, de 30 de novembro e pelo Decreto-Lei 72/2013, de 31 de maio  
Decreto-Lei 124/2006, de 28 de junho, alterado pelos Decretos-Leis 15/2009 e 17/2009, de 14 de janeiro, pelo Decreto-Lei 114/2011, de 30 de novembro e pelo Decreto-Lei 83/2014, de 23 de maio  
Decreto-Lei 22/2006, de 2 de fevereiro  
Decreto-Lei 48/95, de 15 de março  
Decreto-Lei 400/82, de 23 de setembro  
Resolução do Conselho de Ministros 65/2006, de 26 de maio  
Portaria 110/2014, de 22 de maio  
Portaria 1060/2004, de 21 de agosto  
Portaria 1056/2004, de 19 de agosto  
Portaria 341/90, de 7 de maio  
Resolução da Assembleia da República 35/2013, de 19 de março  
Despacho 14546/2009, de 29 de junho – Secretário de Estado da Proteção Civil  
Decreto-Regulamentar 55/81, de 18 de dezembro

## Outros

Direção-geral de Política de Justiça [DGPJ]. Consulta ao Sistema de Informação de Estatística da Justiça. Crimes registados pelas polícias. Acedido (em 25/10/2014) em: [http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?useraname=Publico&pgmWindowName=pgmWindow\\_635497795010926250](http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?useraname=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_635497795010926250).  
INE (2014). Consulta à base de dados do INE. Indicadores sobre bombeiros (2006 e 2012). Acedido (em 24/10/2014) em: [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_base\\_dados](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados).





# A Pornografia de Menores: conceitos e terminologia<sup>1</sup>

MARIA DE FÁTIMA CARRILHO FERNANDES<sup>2</sup>

**Resumo:** Este breve trabalho debruça-se sobre os conceitos subjacentes ao termo “pornografia de menores”. Para contextualizar o assunto, iniciamos por uma abordagem generalista, prosseguindo depois no sentido da apresentação de definições relevantes para o entendimento do que é a pornografia de menores, as quais se encontram no Direito Internacional Público ao qual Portugal se encontra vinculado. Após uma sintética retrospectiva da legislação portuguesa no que respeita aos crimes de natureza sexual, prosseguimos para o foco deste trabalho: decompor o termo “pornografia de menores” em conceitos e perspetivas históricas e sociais da “pornografia” e de “menores” ou infância. Por fim, discutem-se pontos de vista sobre a adequação da terminologia.

**Palavras-chave:** *Pornografia de menores, Direito Penal, Direito Internacional Público, Menor, Crianças, Pornografia.*

**Abstract:** This short paper focuses on the underlying term “child pornography” concept. To contextualize the subject, we started by a generalist approach towards the presentation of relevant definitions to the understanding of what is child pornography, which are in the Public International Law to which Portugal is bound. After a retrospective synthetic portuguese legislation with regard to sexual crimes, we continued to the focus of this work: decompose the term “child pornography” in concepts and historical and social perspectives of “pornography” and “minor” or childhood. Finally, we discuss views on the appropriateness of the terminology.

**Key-words:** *Child Pornography, Penal Law, International Public Law, Minor, Children, Pornography.*

---

<sup>1</sup> Entregue: 1.10.2014; aprovado: 10.12.2014.

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

## 1. Introdução ao tema da Pornografia de menores

O sentimento de bem-estar humano está intimamente ligado à confiança no presente e no futuro e em sentir-se seguro, nas mais variadas dimensões da atividade humana. Em 1994, o Relatório de Desenvolvimento Humano do “*United Nations Development Programme*”<sup>3</sup> da Organização das Nações Unidas (ONU) avançou um novo conceito de “Segurança Humana”, transcendente à Segurança Nacional por valorizar e pretender assegurar a segurança individual e comunitária das pessoas e das sociedades. Nesta perspectiva, sete vetores compõem a Segurança Humana<sup>4</sup>, mas no que tange à segurança pessoal, entre vários tipos de ameaças, enquadram-se também as direcionadas às crianças, devido à sua vulnerabilidade e dependência. Neste renovado conceito de segurança entende-se que as atuais ameaças não se combatem com meios militares (Sacchetti, 2008), e que os Estados “tendem a partilhar e conceder soberania em troca de segurança e bem-estar comuns (...)” (Vieira, 2008, p. 463), tendo evoluído para formas de cooperação, com vista a fazer face a ameaças, muitas de caráter transnacional. De acordo com VIEIRA (2008, p. 448) “as ameaças transnacionais são desterritorializadas, atravessam a fronteira dos Estados, escapam ao seu controlo e atuam no interior do seu território. Funcionam por rede, proliferação ou ‘contágio’, fenómenos cuja complexidade absorve e desvanece as origens das mesmas.”<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Acessível em *United Nations Development Reports*: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994> (acedido em 20/04/2014).

<sup>4</sup> Segurança econômica (garantia de um trabalho produtivo e remunerado); Segurança alimentar (acesso aos alimentos básicos); Segurança sanitária (proteção contra doenças); Segurança ambiental (um meio ambiente não prejudicial a ninguém); Segurança pessoal (contra violências físicas e psíquicas); Segurança comunitária (protegendo os valores, práticas e identidades culturais e étnicas de qualquer grupo); Segurança política (garantia do exercício da cidadania).

<sup>5</sup> No entender do General Luís Valença Pinto (2011), o atual modelo de Segurança Cooperativa, vingou em detrimento do anterior – Segurança Coletiva, por corresponder ao ensejo da humanidade, numa lógica de progresso mundial inerente à condição humana, acrescentando que “É sobretudo longe das fronteiras nacionais e mesmo longe dos espaços das alianças que integramos, que nos cumpre defender interesses e prosseguir as nossas responsabilidades de Estados relativamente mais desenvolvidos.”

O crime de pornografia de menores apresenta um caráter transnacional, facilitado enormemente pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), podendo o crime de abuso sexual contra uma criança estar a ser cometido num lado do mundo e visualizado, em tempo real, em dispersas localizações do planeta. A gravidade da disseminação destas imagens, para além de atentar contra o próprio menor, com repercussões variáveis e podendo estar relacionado com crimes conexos, como o abuso sexual, sequestro, tráfico de pessoas, branqueamento de capitais, entre outros, está também relacionado com perigo para as gerações futuras e a ampliação do sentimento de insegurança.

Subjacente à pornografia de menores está o abuso sexual de crianças, que corresponde à violação dos direitos humanos, consagrados em vários instrumentos jurídicos internacionais e sobre os quais também pugna a nossa lei fundamental. A dignidade humana, como prossecução plasmada na CRP<sup>6</sup> e impostas pelos compromissos internacionais a que se encontra vinculado<sup>7</sup>.

No n.º 1 do prólogo da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil, menciona que “o abuso sexual e a exploração sexual de crianças, incluindo a pornografia infantil, constituem violações graves dos direitos fundamentais, em especial do direito das crianças à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar, tal como estabelecido na Convenção das Nações Unidas de 1989 sobre os Direitos da Criança e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>8</sup>.”

Assim, punem-se condutas que, “(...) mesmo em referência a bens jurídicos pessoais e à consagração constitucional, bebe no *modus*

---

<sup>6</sup> Art.º 1.º: “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária” razão pela qual “(...) o legislador não beneficia de uma margem de liberdade irrestrita e absoluta, devendo manter-se dentro das balizas que lhe são traçadas pela Constituição (...)” (Araújo, 2005 p. 267).

<sup>7</sup> O Direito penal internacional é o “direito penal emergente de factos normativos internacionais, conforme dispõe o art.º 8.º sob a epígrafe “Direito Internacional”.

<sup>8</sup> Disponível em Direção Geral de Políticas de Justiça – <http://www.dgpj.mj.pt/> (acedido em 2013-12-15).

*vivendi* da sociedade em que se insere algum fundamento”, devendo “ (...) regular-se o cotidiano humano por uma promoção da liberdade e individualidade tão lata quanto o permita a convivência pacífica.” (Alfaiate, 2009, p. 74)

No crime subjacente à pornografia de menores, o abuso sexual, quando cometido contra menor “real”, crê-se que “(...) prejudica gravemente o livre desenvolvimento da sua personalidade dentro do bem jurídico mais amplo da auto-conformação da vida e da prática sexual da pessoa” (Ac. Supremo Tribunal de Justiça, de 7 de dezembro de 1999, proc. 530/99-3.<sup>a</sup> in Gonçalves, 2002, p. 582).

Neste contexto, o desenvolvimento da TIC conduziu, com o decurso do tempo, “ (...) a uma deslocalização do estereótipo do abusador sexual, que procura agora produzir, obter e disponibilizar material que lhe é gratificante e altamente rentável, de forma confinada ao meio virtual” (Rodrigues, 2011, p. 261). Na perspetiva desta Procuradora-Adjunta do Ministério Público, não se trata de um crime recente nem de um crime essencialmente tecnológico. Efetivamente, subjaz ao crime de Pornografia de menores através de meios tecnológicos, do qual a Internet assume especial relevância, a existência de crimes de abusos sexuais de menores, cujo bem jurídico ofendido é a autodeterminação sexual do menor e o objetivo penal é a proteção da infância e da juventude<sup>9</sup>. De acordo com RODRIGUES (2011, p. 265) “a Internet tornou o crime de abuso sexual de menor um problema global e a tecnologia facilitou a prática e dificultou a sua deteção e investigação.”

No combate à pornografia de menores revela-se crucial a harmonização legislativa dos vários países e o estreitamento da cooperação, pese embora se ponderem os conflitos entre a prossecução da proteção dos menores e a restrição dos direitos de liberdade e livre expressão<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Plasmado nos artigos 69.º e 70.º da CRP.

<sup>10</sup> Na perspetiva de ARAÚJO, a partir da década de oitenta do século XX, o aumento da criminalidade, pese embora o forte investimento público em serviços sociais, descreditou a associação comum entre a pobreza e o crime. Tal terá facilitado a emergência de abordagens ao problema da delinquência “ (...) advogando em alternativa a adoção de soluções mais simples e diretas baseadas num retributivismo puro e no encarceramento em massa (...)” (2005 p. 287).

Esta visão securitarista e policial, releva consideravelmente para discussões relacionadas com a compressão dos direitos e liberdades dos cidadãos e da excessiva intromissão do Direito Penal (DP).

Finda a introdução genérica ao tema da pornografia de menores, cumpre prosseguir na direção da evolução da criminalização das infrações de natureza sexual – com especial enfoque na pornografia de menores – no Código Penal (CP) português, seguida do capítulo dedicado ao Direito Internacional Público (DIP), com secção relativa às definições e por fim, uma curta abordagem ao elenco de instrumentos jurídicos que mencionam a pornografia de menores. Tal abordagem parece-nos pertinente porque aborda a perspetiva jurídica nacional e internacional relativamente às referidas ações cominadas em lei penal. Será na sequência desta abordagem, que enveredaremos pela dissecação do conceito de pornografia e respetiva evolução histórica e social, procedendo da mesma forma para o conceito de infância ou criança. Apresentamos depois algumas das argumentações relativas à terminologia “pornografia de menores”, rematando com as conclusões.

## **2. Evolução da criminalização das infrações de natureza sexual no Código Penal português**

Paralelamente ao desenvolvimento de instrumentos jurídicos internacionais que visem combater o problema da pornografia de menores, essencialmente relacionados com imagens de abuso sexual difundidas pela internet, urge considerar uma análise do panorama jurídico português, passado e presente. Iniciamos, através de uma abordagem generalista, com o intuito de contextualizar a perspetiva do legislador e a doutrina relativamente a assuntos desta natureza, vindo a desembocar na criminalização da pornografia de menores, infração esta criminalizada mais tardiamente. Abordamos os Códigos Penais e respetivas alterações, desde 1886 até ao presente, no que concerne aos crimes sexuais, nos quais “o bem jurídico normativamente selecionado sofreu profunda alteração: a liberdade sucede aos bons costumes” (Beleza, 1998, p. 110), posto que aos “(...) processos de criminalização devam corresponder a convicções de necessidade de proteção socialmente

sentidas, filtradas ou desenvolvidas pelos mecanismos da democracia representativa, ou seja, pelas maiorias parlamentares” (Beleza, 1996, p. 163).

Numa breve retrospectiva da evolução da criminalização dos crimes de natureza sexual contra menores, em geral, e do enquadramento legal da pornografia de menores, em particular, verificamos que desde as últimas décadas do sec. XIX, os crimes de natureza sexual perpetrados contra menores estavam previstos no CP, inicialmente em capítulo sob a epígrafe “Dos crimes contra a honestidade”, tendo, mais tarde, transitado para os “Crimes contra as pessoas”. O bem jurídico protegido era supra-individual, relacionado com o pudor coletivo e com forte enfoque no sentido de moralidade que perpassava a sociedade naquele tempo.

As alterações subsequentes do CP seguem esta mesma matriz de proteção da infância e juventude, com penalização agravada quando o crime era cometido por autor que detinha posição preponderante sobre a vítima, como relação de autoridade ou familiar, porque pressupõe o aproveitamento dessa relação para facilitar o ilícito penal. As alterações legislativas também foram no sentido da introdução de novas circunstâncias agravantes em matéria de crimes de natureza sexual, nomeadamente, quando resultava gravidez, ofensa corporal grave, suicídio ou morte da vítima.

O Código Penal de 1982, Aprovado pelo Decreto-lei n.º 400/82, de 23 de setembro, baseado fundamentalmente nos projetos elaborados em 1963 e 1966 pelo Professor Eduardo Correia, procedeu a consideráveis alterações no âmbito dos crimes de natureza sexual, acentuando a necessidade do “(...) Código Penal ser especialmente parcimonioso nas suas intervenções na vida íntima das pessoas. Esta só deverá cair nas malhas da lei quando as suas manifestações adquirirem uma significativa relevância social” (Araújo, 2005, p. 317).

O CP de 1982 foi revisto pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, evidenciando substanciais alterações ao enquadramento dos crimes sexuais contra menores, nomeadamente erradicando “(...) do direito criminal todo o dogmatismo moral, ficando no âmbito dele somente condutas sexuais que ofendam bens jurídicos fundamentais das pessoas no que concerne à sua livre expressão do sexo” (Gonçalves,

1999, p. 548)<sup>11</sup>. Foi nesta alteração legislativa que os crimes sexuais passaram a integrar o Capítulo V sob a epígrafe “Dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual”, que se subdivide em duas secções, a primeira dedicada aos “Crimes contra a liberdade sexual” e a segunda dedicada aos “Crimes contra a autodeterminação sexual” vocacionada para a penalização de crimes cometidos contra menores. Esta configuração permanece até ao presente.

É nesta revisão do CP que, pela primeira vez na legislação nacional, foi criminalizada a utilização de menor em pornografia, concretamente, no art.º 172.º, sob a epígrafe “Abuso sexual de crianças” e no art.º 173.º, sob a epígrafe “Abuso sexual de adolescentes e dependentes”, criminalizando a utilização de menor (14 e 16 anos – sob determinadas circunstâncias, respetivamente) em fotografia, filme ou gravação pornográficos e agravando a pena se os atos fossem praticados com intenção lucrativa. No entanto, nos diversos CP, nunca foi avançada a definição de material pornográfico. De realçar a especial censurabilidade da exploração do menor, consignada no agravamento da pena.

Através da introdução da Lei n.º 65/98<sup>12</sup>, de 2 de setembro, foi reforçada a inovadora perspetiva dos crimes sexuais na legislação nacional e a neocriminalização da pornografia de menores de 14 anos sofreu extensão, pois passou a incluir a detenção, exibição ou cedência destes materiais<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Nas palavras da Professora Doutora TERESA BELEZA (1996, p. 159) “o pecado – como sombra da censura social suportando padrões morais de comportamento – cedeu o passo à preservação da liberdade individual”.

<sup>12</sup> Nesta ocasião, a legislação nacional sofreu alterações também em cumprimento da “Ação Comum”, de 24 de Fevereiro de 1997, do Conselho Europeu, relativa à ação contra o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de crianças, estabelecendo regras comuns para a luta contra o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de crianças (incluindo a criminalização da detenção, exibição ou cedência de pornografia infantil) e incrementar a cooperação judiciária em matéria penal no domínio da luta contra estes fenómenos. Cfr. GONÇALVES, 1999, p. 546.

<sup>13</sup> A alteração legislativa procedeu também a alteração na condicionante do impulso processual ser do Ministério Público, o qual “pode (...) se o interesse da vítima o impuser”, desde que menor de 16 anos (n.º 2 do art.º 178.º) subsistindo a possibilidade de dar à pessoa ofendida, ou a quem pudesse exercer o direito de queixa por ela, “(...) a possibilidade de escolha entre a perseguição do crime, com a consequente

Realça-se o alcance desta “pequena” alteração através das palavras de MOURAZ LOPES (2002, p. 84 e 85), que a considera mais um “(...) sintoma de neocriminalização no âmbito dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual pretendendo-se essencialmente atacar a utilização de crianças nos circuitos cinematográficos (e videográficos) de cariz pornográfico, criminalizando a difusão dessas imagens num circuito pedófilo cuja extensão começa a ser conhecida” e visa “(...) desmotivar os próprios consumidores de pornografia de índole pedófila.”<sup>14</sup>

Foi com a aprovação da Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, correspondendo à 23.ª alteração do CP de 1982, que a criminalização da pornografia de menores se autonomizou e endureceu, corporizando-se no art.º 176.º com esta mesma epígrafe. O seu conteúdo permanece até à atualidade.

Foi dilatada a criminalização de atos relativos à pornografia de menores, sendo de realçar a utilização<sup>15</sup> de “(...) menor em fotografia, filme ou gravação pornográficos, independentemente do seu suporte, ou o aliciar<sup>16</sup> para esse fim [b) n.º 1]; produzir, distribuir, importar,

---

publicidade ou mesmo escândalo que em regra lhe está ligado, e o esquecimento e recato perante a afronta recebida” (Gonçalves, 1999, p. 582). Também GONÇALVES considerou que em menores até à idade de 14 anos, o legislador ponderou do prejuízo para o seu “(...) saudável desenvolvimento fisiológico ou psíquico com a prática dos referidos atos e não têm ainda a capacidade e o discernimento necessários para uma livre e esclarecida decisão no que concerne ao relacionamento sexual. Trata-se de um crime de perigo abstrato, pelo que pode verificar-se mesmo que não haja lugar a perigo concreto para o correto desenvolvimento fisiológico ou psíquico do menor” (1999, p. 572).

<sup>14</sup> Conforme RODRIGUES (2011, p. 274), as redes criminosas de pornografia de menores são organizações de caráter internacional, as quais perpetraram um leque de crimes – maus-tratos, tráfico de pessoas, lenocínio, escravatura, abuso sexual – que se trazem em concurso de crimes.

<sup>15</sup> Conforme RODRIGUES (2011, p. 268): “Utilizar menor significa servir-se dele como participante a qualquer título (ator, modelo), fazendo fotografias, filmes ou realizando tecnicamente a gravação, com qualquer dos meios a que tais alíneas se referem.”

<sup>16</sup> De acordo com RODRIGUES (2011, p. 268): “Entende-se aqui por aliciamento uma qualquer ação de sedução, no sentido de induzir, atrair a criança a comportamentos de cariz sexual, por meio de conversas e outras condutas (ex. prometer presentes, dinheiro, fama) através da Internet e outros meios de comunicação à distância, de



exportar, divulgar, exhibir ou ceder, a qualquer título<sup>17</sup> ou por qualquer meio<sup>18</sup>, os materiais previstos na alínea anterior [c) n.º 1]; Adquirir, detiver materiais previstos na alínea b) com o propósito de os distribuir, importar, exportar, divulgar<sup>19</sup>, exhibir ou ceder [d) n.º 1]; é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos”. Os atos descritos praticados profissionalmente ou com intenção lucrativa são penalizados com pena de prisão de 1 a 8 anos (n.º 2). A aquisição ou detenção<sup>20</sup> dos materiais mencionados na alínea b) do n.º 1 é punida com pena de prisão até um ano ou pena de multa (n.º 4) e a tentativa é punível (n.º 5). Além do escopo do articulado cobrir maior leque de ações penalizadas, também a idade da vítima aumentou, passando para os 18 anos<sup>21</sup>. A Pornografia de menores passou a crime público.

Ocorre também a introdução da penalização de “representação realista de menor”, com pena de prisão até 2 anos (n.º 3). De acordo com ALBUQUERQUE (2008, p. 488) os atos relativos a material pornográfico com representação realista de menor “(...) inclui não apenas a ficção de um menor, como a utilização de uma pessoa real com aspeto

---

modo a abarcar o agressor que começa por aliciar na mira de convencer o menor a intervir efetivamente.”

<sup>17</sup> Segundo a explanação de RODRIGUES (2011, p. 270), a *qualquer título* “(...) pretende cobrir todo o tipo de disseminação dos referidos materiais, aí se englobando a venda, empréstimo, o aluguer ou qualquer outra forma de transmissão dos mesmos a título oneroso ou não”.

<sup>18</sup> Segundo RODRIGUES (2011, p. 270) *por qualquer meio* significa “(...) todos os meios de comunicação conhecidos, sejam publicações escritas – como livros, revistas, jornais – meios audiovisuais, divulgação via telemática, através de computadores ou redes digitais (internet), telemóveis ou outros aparelhos eletrónicos que permitam a visualização ou registo de imagens e de sons, (cinema, televisão) onde se insiram imagens ou sons de índole pornográfica envolvendo menores.”

<sup>19</sup> De acordo com RODRIGUES (2011, p. 271) *divulgar* é “(...) dar a conhecer, em ciclos privados ou públicos, comercialmente ou entre conhecidos ou cibernautas”.

<sup>20</sup> ALBUQUERQUE (2008, p. 488) explicita que “(...) a detenção não inclui a mera consulta de material pornográfico, mas inclui o *download* de material pornográfico”.

<sup>21</sup> Esta mesma lei fez plasmar, no n.º 5 do art.º 118.º do CP, que o procedimento criminal não se extingue, por efeitos de prescrição, até o ofendido perfazer 23 anos, em crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores.

de menor, com vista a criar a impressão no consumidor do material de que se representa um menor<sup>22</sup>”.

Resta-nos explicar que a investigação do crime de pornografia de menores está reservada à Polícia Judiciária, no âmbito da Lei de Organização da Investigação Criminal<sup>23</sup>.

No que se refere às estatísticas nacionais oficiais, consultada Direção-Geral de Políticas de Justiça do Ministério da Justiça<sup>24</sup>, apercebemo-nos de que não há estatísticas exclusivas do crime de pornografia de menores relativamente ao Órgão de Polícia Criminal (OPC) que o investiga. Acedendo à informação de “Crimes registados pelas autoridades policiais por tipo de crime” há a referir, na categoria conjunta de “Lenocínio e pornografia de menores” os seguintes números: 6 crimes em 2007, 165 em 2008, 209 em 2009, 66 em 2010, 91 em 2011, 94 em 2012 e 98 em 2013.

Considerando o carácter transnacional do crime de pornografia de menores e a necessidade de harmonizar as diferentes legislações nacionais e estreitar a cooperação na investigação do crime em causa e dos conexos, apresentamos de seguida os diferentes normativos europeus e internacionais que influenciaram decisivamente a legislação penal portuguesa.

### **3. A Pornografia de menores no Direito Europeu e no Direito Internacional Público**

Neste capítulo, optámos por iniciar com a apresentação de definições relevantes relativas à pornografia de menores, para que o leitor tenha maior conhecimento do que adiante se vai desenrolar. Assim, a

---

<sup>22</sup> O bem jurídico protegido é “(...) ainda que remotamente, a autodeterminação sexual do menor de 18 anos” (Albuquerque, 2008, p. 487).

<sup>23</sup> Alíneas a) e i), respetivamente, do n.º 3 do art.º 7.º – “Competência da Polícia Judiciária em matéria de investigação criminal” – da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, onde estabelece que cabe à PJ a investigação dos crimes “Contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores ou incapazes ou a que corresponda, em abstrato, pena superior a 5 anos de prisão” e os crimes “Informáticos e praticados com recurso a tecnologia Informática”.

<sup>24</sup> Disponível em DGPJ: <http://www.siej.dgpj.mj.pt/> (acedido em 15/06/2014).

secção seguinte debruça-se sobre as definições, enquanto a próxima versa, sucintamente, os vários instrumentos jurídicos de DIP relevantes para o tema em apreço.

### 3.1. *Definições relevantes de pornografia de menores*

A legislação penal portuguesa não apresenta uma definição de pornografia de menores<sup>25</sup>, mas subscreveu e transcreveu para a sua ordem jurídica instrumentos europeus e internacionais que a vinculam a definições pertinentes para clarificar quais os atos legalmente puníveis.

A pornografia infantil encontra-se definida pelo Protocolo Facultativo à Convenção sobre Direitos da Criança (ONU, 2000), relativo à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil, que consta da alínea c) do art.º 2.º:

*“Pornografia infantil significa qualquer representação, por qualquer meio, de uma criança no desempenho de atividades sexuais explícitas reais ou simuladas ou qualquer representação dos órgãos sexuais de uma criança para fins predominantemente sexuais”.*

A Convenção sobre o Cibercrime (CoE, 2003) define pornografia infantil no n.º 2 do art.º 9, com a epígrafe “Infrações relativas à pornografia infantil” como abrangendo o seguinte:

---

<sup>25</sup> Atinente ao assunto da pornografia de menores, também consideramos importante a definição de abuso sexual de crianças, datada de 1999, da Organização Mundial de Saúde, onde faz constar o seguinte: “Child sexual abuse is the involvement of a child in sexual activity that he or she does not fully comprehend, is unable to give informed consent to, or for which the child is not developmentally prepared and cannot give consent, or that violates the laws or social taboos of society. Child sexual abuse is evidenced by this activity between a child and an adult or another child who by age or development is in a relationship of responsibility, trust or power, the activity being intended to gratify or satisfy the needs of the other person. This may include but is not limited to: – the inducement or coercion of a child to engage in any unlawful sexual activity; – the exploitive use of a child in prostitution or other unlawful sexual practices; – the exploitive use of children in pornographic performance and materials”. Disponível em Organização Mundial de Saúde: <http://www.who.int/en/> (acedido em 15/05/2014).

*“(...) todo o material pornográfico<sup>26</sup> que represente visualmente: a) um menor envolvido em comportamentos sexualmente explícitos<sup>27</sup>; b) Uma pessoa com aspeto de menor envolvida em comportamentos sexualmente explícitos; c) Imagens realistas de um menor envolvido em comportamentos sexualmente explícitos”*

Por outro lado, a Diretiva 2011/92/EU (UE, 2011), relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil veio definir a pornografia infantil (art.º 2, al. c) da seguinte forma:

- i) *“Materiais que representem visualmente crianças envolvidas em comportamentos sexualmente explícitos, reais ou simulados, ou*
- ii) *Representações dos órgãos sexuais e crianças para fins predominantemente sexuais,*
- iii) *Materiais que representem visualmente uma pessoa que aparente ser uma criança envolvida num comportamento sexualmente explícito, real ou simulado, ou representações dos órgãos sexuais de uma pessoa que aparente ser uma criança, para fins predominantemente sexuais, ou*
- iv) *Imagens de crianças envolvidas em comportamentos sexualmente explícitos ou imagens realistas dos órgãos sexuais de crianças para fins predominantemente sexuais”.*

---

<sup>26</sup> Define material pornográfico, na Minuta do Relatório Explicativo – “Relatório Justificativo da Convenção sobre o Cibercrime”, definição interpretada à luz das normas nacionais, como sendo de cariz obsceno, “(...) incompatível com a moral pública ou, de algum modo, tendo efeitos perversos”, excluindo material ao qual se “(...) reconheça um interesse do ponto de vista artístico, médico ou científico.” (Venâncio, 2011 p. 189), também acessível em <http://www.coe.int> (acedido em 15/06/2014).

<sup>27</sup> Definido na Minuta do Relatório Explicativo – “Relatório Justificativo da Convenção sobre o Cibercrime” como abrangendo os “(...) seguintes comportamentos reais ou simulados: a) relações sexuais – incluindo as genitais-genitais, orais-genitais, anais-genitais ou orais-anais, – entre menores, ou entre um adulto e um menor, do mesmo sexo ou do sexo oposto; b) relações sexuais entre um ser humanos e um animal; c) masturbação; violência sadomasoquista num contexto sexual; ou d) exibição lasciva das partes genitais ou da zona pública de um menor. Não se considera importante o facto de a conduta representada ser real ou simulada (Venâncio, 2011 p. 188), nota 18.

O Relatório Explicativo da Convenção contra a Exploração Sexual e o Abuso Sexual de Crianças (CoE, 2007), elucida que os materiais sem propósito de natureza sexual, nomeadamente material artístico, médico, científico ou de mérito semelhante, não estão incluídos na criminalização enunciada pela convenção.

### 3.2. *O Direito Europeu e o Direito Internacional Público*

A primeira menção a “direitos das crianças” em instrumentos jurídicos internacionais ocorreu em 1924, aquando de uma resolução da Assembleia da Sociedade das Nações, que preconizou a proteção das crianças contra qualquer exploração, e o direito de se desenvolverem em segurança, entre um vasto leque de outros direitos então enunciados. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos do Homem também inclui a proteção das crianças, mas foi em 1959 que a Assembleia Geral das Nações Unidas promulgou uma declaração especificamente relacionada com as crianças: a Declaração dos Direitos da Criança<sup>28</sup>. A vinculação jurídica viria a ser colmatada pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, em 1989<sup>29</sup>.

A exploração sexual de crianças tem sido alvo de incremento de atenção do DE e do DIP<sup>30</sup>, em resultado da tomada de consciência de

---

<sup>28</sup> Contudo, conforme ensina o Professor Doutor BACELAR GOUVEIA (2004, p. 31) a respeito dos princípios de Direito internacional, as indicações constantes da Declaração eram meras orientações gerais indicadoras de “(...) sentidos éticos e técnicos para a decisão jurídica (...)”, o que significa que não acarretavam obrigações jurídicas.

<sup>29</sup> Consultada em UNICEF: <http://www.unicef.org/crc/> (acedido em 10/01/2014)

<sup>30</sup> Conforme discorre a publicação do “International Centre for Missing Kids & Exploited Children” (ICMEC, 7.<sup>a</sup> edição, relativa a 2012), onde foi recolhida informação de 196 Estados relativa à criminalização da pornografia de menores, os resultados apresentados foram os seguintes: 74 dos Estados apresentavam legislação relativa à criminalização de pornografia de menores, embora destes, 60 não definiam pornografia de menores na legislação nacional, 21 não previam ofensas facilitadas por computador e 47 não criminalizavam a posse consciente de pornografia de menores, independentemente da intenção de distribuir. Contudo, dos 196 países, 53 ainda não têm legislação específica relativa a pornografia de menores. No que respeita a Portugal e no que concerne o aludido relatório do ICMEC, a legislação nacional contempla especificamente a pornografia de menores, não inclui qualquer definição da mesma,

que as TIC, especificamente a Internet, se têm revelado fortes impulsionadoras da pornografia de menores. Vários instrumentos jurídicos de DIP estão direta ou indiretamente relacionados com o assunto em apreço, mas, por uma questão de economia de espaço e foco na questão da pornografia de menores, não abordaremos as várias convenções e acordos internacionais que visem a generalidade dos direitos fundamentais ou direitos humanos.

Assim, os instrumentos de Direito Europeu (DE) e de DIP que optámos por enunciar, estão relacionados com o assunto em foco e evidenciam o relevo que o tema da pornografia infantil tem vindo a assumir no panorama europeu e internacional, nomeadamente:

- O Protocolo Facultativo à Convenção sobre Direitos da Criança, Relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil, da ONU<sup>31</sup>;
- Convenção n.º 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Relativa à Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças e à Ação Imediata com Vista à sua Eliminação<sup>32</sup>;
- Convenção sobre o Cibercrime, do Conselho da Europa, adotada em 23 de novembro de 2001, em Budapeste<sup>33</sup>. Na sequência

---

penaliza as ofensas cometidas por via informática assim como a mera posse destas matérias. No que respeita à obrigatoriedade dos Internet Service Providers (ISP) – vulgo “fornecedor de serviço”, reportarem conteúdo ilegal às autoridades nacionais, Portugal ainda não cumpre este requisito.

<sup>31</sup> Adotado em Nova Iorque, em 25 de Maio de 2000, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2003, de 5 de Março, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 14/2003, de 5 de Março. De realçar o art.º 10.º, que incita à cooperação internacional; Este Protocolo já foi ratificado por 167 Estados, conforme consta em [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11-c&chapter=4&lang=en#top](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-c&chapter=4&lang=en#top) (acedido em 14/06/2014).

<sup>32</sup> Adotada pela Conferência Geral da OIT em Genebra, a 17 de Junho de 1999, entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa em junho de 2001. Inclui a penalização da utilização, o recrutamento ou a oferta de uma criança para fins de prostituição, de produção de material pornográfico ou de espetáculos pornográficos (alínea b) do art.º 3.º).

<sup>33</sup> Aprovada e ratificada por Portugal, tendo entrado em vigência em 1 de julho de 2010. Nesta convenção realça-se o art.º 9, em especial, com a epígrafe “Infrações relativas à pornografia infantil” onde insta a que cada parte subscritora adote medidas legislativas no sentido de criminalizar a produção, oferta, disponibilização, distribui-

desta convenção, Portugal aprovou a Lei do Cibercrime – Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro – transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão-Quadro n.º 2005/222/JAI, do Conselho, de 24 de fevereiro, relativa a ataques contra sistemas de informação, e adapta o direito interno à Convenção sobre Cibercrime do Conselho da Europa<sup>34</sup>;

- Convenção do Conselho da Europa contra a Exploração Sexual e o Abuso Sexual de Crianças, firmada em 2007, em Lanzarote<sup>35</sup>;
- A Diretiva 2011/92/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil<sup>36</sup>;

---

ção, difusão, transmissão, obtenção e posse de material pornográfico em sistemas informáticos ou num dispositivo de armazenamento de dados informáticos. A Convenção também estabelece mecanismos de cooperação policial e judicial entre as partes.

<sup>34</sup> A propósito do Cibercrime foi criado o “Gabinete Cibercrime” da Procuradoria-Geral da República, por despacho do Sr. Procurador-Geral da República de 7 de dezembro de 2011. A título de curiosidade, está prevista, na Lei do Cibercrime, a atividade denominada de “Ações encobertas” (art.º 19.º) no que respeita a crimes cometidos por meio de um sistema informático, entre outros, os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual nos casos em que os ofendidos sejam menores.

<sup>35</sup> Assinada por Portugal em 25/10/2007 (entrou em vigor em 01/07/2010), cujos objetivos são a prevenção e combate à exploração e abuso sexual de crianças, proteção das mesmas e promoção da cooperação nacional e internacional. O n.º 1 do art.º 20.º insta à criminalização dos comportamentos dolosos ilícitos de produção, oferta, disponibilização, difusão, transmissão, procura (para si ou para outrem) e posse de pornografia de menores. Relevante a alínea f) em que criminaliza a ação de “(...) aceder, conscientemente, através das tecnologias de comunicação e de informação, a pornografia de menores”, esclarecido no Relatório Explicativo onde menciona que tal se poderá aferir pela recorrência a sítios que disponibilizam pornografia de menores e a sítios cuja utilização pressupõe pagamento.

O Relatório Explicativo do Conselho da Europa esclarece os conteúdos e fundamentos da Convenção e, em relação ao art.º 20.º elucida que foi inspirado na Convenção do Conselho da Europa sobre o Cibercrime e no Protocolo Facultativo da Convenção dos Direitos da Criança, das Nações Unidas. Destacamos que nesta convenção também há flexibilização. Disponível em: Conselho da Europa, em <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/201.htm> (acedido em 2014-01-28).

<sup>36</sup> Na sequência da Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29/3/2010), e que substituiu a Decisão-Quadro 2004/68/JAI. O prólogo da Diretiva elucida, no ponto 46, que a “pornografia infantil, que consiste em imagens de abusos sexuais de crianças, é um tipo específico de conteúdos que não podem ser considerados

- As Conclusões do Conselho Europeu sobre a proteção das crianças no mundo digital (2011/C 372/04) – em JO da UE C372/15 de 20/12/2011, onde sublinha as medidas para proteção dos menores *online* e a respetiva capacitação<sup>37</sup>;
- A Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Luta contra a Criminalidade na Era Digital: Criação de um Centro Europeu da Cibercriminalidade<sup>38</sup>.

#### 4. Conceitos e evolução histórico-social da pornografia

De acordo com a Enciclopédia do Sexo e Género<sup>39</sup>, pornografia consiste em textos literários, imagens, revistas, filmes, vídeos, cassetes áudio, arte erótica, eventos teatrais, sítios de Internet, e outras formas de representação que retratam temas sexuais e ou picantes, sem mérito artístico justificativo. O propósito da pornografia é excitar sexualmente os seus consumidores, mas o que pode ser considerado pornografia num determinado momento ou local é definido pelos gostos, ideais, medos e repressões da comunidade local. No mesmo sentido, é referido na “The Social Science Encyclopedia”, onde define pornografia, tradicionalmente considerada como uma forma de representação explícita de erotismo e sexualidade<sup>40</sup>. Acentuando o carácter

---

como a expressão de uma opinião.” (JO da UE L 335/1 de 17/12/2011, disponível em <http://publications.europa.eu> – acedido em 2014-01-03).

<sup>37</sup> Aludindo aos programas “Para uma Internet mais segura” e os projetos por ele financiados, tais como “EU Kids Online” ([www.eukidsonline.net](http://www.eukidsonline.net)) ou INSAFE – European Network of Awareness Centres ([www.saferinternet.org](http://www.saferinternet.org)). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/> (acedido em 2013-12-15).

<sup>38</sup> De 28 de março de 2012, na sequência da qual foi criado um Centro Europeu de Cibercriminalidade (EC3), integrado na Europol, tornando-se o ponto de convergência da luta contra a cibercriminalidade na UE. Entre as suas competências estão os cibercrimes que causem danos graves às vítimas, como a exploração sexual de crianças *online*. COM (2012) 140 final, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/> (acedido em 2013-12-15).

<sup>39</sup> Encyclopedia of Sex and Gender, vol 3 (J-P), Fedwa Malti-Douglas (Editora). 2007. Ed. Thomson Gale (pp.1173-1179).

<sup>40</sup> IRZIN, Catherine. 2005 [1996]. Pornography. In “The Social Science Encyclopedia”. Kuper, Adam; Kuper, Jéssica (Eds.). Londres: Routledge. 2.ª Edição. Pp. 1112-1113.



lucrativo da pornografia, a “Polis Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado”<sup>41</sup>, esclarece que “Pornografia seria a exploração maciça, em termos de lucro, de uma excitação meramente sensorial, através de figuras, a traduzir-se em movimentos neuromusculares de “descarga de tensão”, como dizem alguns fisiólogos. (...) Quer na situação de exclusividade, quer na situação de massa o jogo de excitação-reacção é fulcral. E o seu atrativo é independente de haver “informação (dita educação) sexual”.

Na mesma esteira do objectivo de excitação sexual, SOFIA ANTUNES (2009, p. 45), evoca Berenguer, o qual entende que o conceito de material pornográfico combina duas componentes, o conteúdo libidinoso claramente tendente à excitação sexual e a ausência de valor literário, científico, artístico ou educativo. Tal corresponde à definição avançada por INÊS FERREIRA LEITE, onde estatui que “por pornografia deverá então entender-se toda a representação ou descrição de atividades sexuais, sem um contexto científico, que seja objetivamente adequada à provocação ou excitação sexual”<sup>42</sup>.

Da doutrina legal portuguesa, na ausência de definição legal de pornografia, podemos indicar LEAL-HENRIQUES e SIMAS SANTOS, que referem que “costuma chamar-se (...) pornográfico o que descreve ou representa comportamentos sexuais explícitos.” (Leal-Henriques, et al., 1996, p. 296).

Temos então um consenso relativamente à adjectivação da pornografia: sexualmente excitante e lucrativa.

Reportando-nos agora à evolução histórico-social da pornografia, o termo *pornographos* surgiu na antiguidade clássica, quando os gregos se referiam a prostitutas e à escrita, ou melhor à descrição escrita sobre a vida e atos sexuais praticados por essas pessoas. Não obstante, o referido termo tardou a surgir na língua inglesa e só em 1850 é referenciado e usado nesse idioma.

---

<sup>41</sup> SANTOS, A. Miranda. 1986. Pornografia. In Polis Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado. Ed. Verbo. Vol. IV. Pp. 1393-1396

<sup>42</sup> LEITE, Inês Ferreira. 2004. Pedofilia – Repercussões das novas formas de criminalidade na Teoria Geral da Infração. Coimbra: Almedina, P.54, in ANTUNES, Sofia, 2009, p. 45.

Ou seja, não sendo a palavra e o termo novo, encontrava-se adormecido e só as representações gráficas recuperadas em ruínas romanas impulsionaram o ressurgimento da palavra e conceito pornografia, apesar do puritanismo da europa e a censura dos Estados. O surgimento e desenvolvimento da fotografia, a produção em massa e respetiva distribuição e uma nova classe burguesa pagante, disposta a consumir essa forma de entretenimento, potenciaram e levaram ao desenvolvimento e consolidação da pornografia.

Por pornografia entende-se essencialmente um amplo raio de representações sexuais, que passam pela exibição do corpo humano nu, em poses mais ou menos expostas ou lascivas, ou em sexo explícito entre homens e mulheres, essencialmente, numa perspetiva mais clássica, ou entre pessoas do mesmo sexo ou ainda entre adultos e crianças<sup>43</sup>. Essa reprodução tem acompanhado a espécie humana desde que foi possível ao homem registar através da escrita e do desenho, a sua sexualidade, desde os barros gregos e romanos até aos atuais filmes, fotografias, revistas ou cartas.

O fito último da pornografia é óbvio, a procura da satisfação sexual, de forma mais ou menos intensa, muitas vezes sob o crivo das limitações e censuras sociais e legais. O conceito de pornografia e a sua aceitação ou marginalização depende da própria sociedade em que se inserem aqueles que a consomem, já que a pornografia é transversal e universal a todas as sociedades humanas, independentemente das religiões professadas e dos valores morais defendidos, sendo que o grau de explicitude e o tipo de atividades mudam e adaptam-se de acordo com as épocas e com os locais. No entanto pode-se afirmar que a sexualidade é uma componente essencial da humanidade, que acompanha o ser humano desde sempre e a pornografia consagra a necessidade humana de procurar a excitação sexual através do recurso a tudo o que é susceptível de produzir esse efeito, através da escrita, de imagens, filmes ou outros meios.

---

<sup>43</sup> A variedade da representação vai, como já referido, da exposição óbvia dos órgãos genitais e dos seios a uma panóplia de práticas sexuais, com a adoção de terminologia própria e facilmente reconhecível pelos interessados na matéria. São práticas sexuais amplamente difundidas, no ambiente virtual e de fácil acesso para o público em geral.

No que respeita ao início e desenvolvimento do conceito de pornografia, há a mencionar que, os judeus, enquanto religião, fizeram várias alusões à sexualidade, dando-lhe uma vertente e relevância social, nomeadamente através da bíblia judaica, que refere e retrata várias relatos sexuais de adultério que só não são considerados pornográficos devido ao facto de serem usados como lições de moral e comportamentos a recriminar pela sociedade e religião judaica.

Já os gregos assumiram desde sempre uma perspectiva aberta e descomplexada sobre o sexo, aceitando a nudez e a sexualidade e favorecendo a sua própria comercialização. O recurso habitual e generalizado às prostitutas e jovens rapazes, vulgo efebos, especialmente na alta sociedade grega tornaram habituais as ligações sexuais múltiplas. O teatro grego fazia eco dessa realidade através de peças com material mais ou menos obsceno. A mesma realidade era representada através da pintura de vasos e outros artefactos de barro ou paredes, ou esculturas, representando a nudez humana ou mesmo cenas de sexo explícito<sup>44</sup>.

A postura liberal e permissiva dos gregos manteve-se nos romanos, materializando-se igualmente na forma de arte, muito marcante no caso das paredes de lares em Pompeia, já que a descoberta destas, vários séculos após a erupção do vulcão Vesúvio, foram responsáveis pelo resurgimento da pornografia, reprimida até então pelo puritanismo reinante na Europa<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Veja-se também a literatura da antiguidade clássica, mormente grega, como Aristófanes – *Lysistrata e as Rãs* (405 BC), tragédias como *Rei Édipo*, de Sófocles (427 BC), *As Bacantes*, de Eurípides (c. 407 BC). Outros trabalhos de autores gregos apresentam a homossexualidade e a pederastia como elementos típicos da sociedade grega.

<sup>45</sup> No entanto o iluminismo do século XVIII impôs que a arte erótica e explícita, descoberta em Pompeia não pudesse ser destruída ou sequer escondida. Classificada como arte de grande valor, mas simultaneamente considerada indecente, os artefactos mais eróticos foram remetidos para uma discreta e restrita sala do museu bobonico, em Itália. É graças às descobertas de Pompeia que a palavra pornografia – “pornography” – primeiro aparece em Inglaterra, numa tradução de C.O. Mullers, datado de 1850, do livro sobre arte arqueológica intitulado “Handbuch der Archa”, referindo-se às antiguidades de Pompeia. (Encyclopedia of Sex and Gender, 2007).

No séc. XIX surgem trabalhos de índole académica, que versam sobre prostituição, publicados por autores franceses, britânicos e norte americanos, naturalmente com uma vertente educativa e visando um público erudito e restrito, educando os comportamentos sexuais, o controle de natalidade, relatando as decorrências da prostituição, etc, mas sem qualquer carácter lúdico ou de entretenimento. Todos estes textos eram mantidos fora do alcance da generalidade da população e das crianças, já que o seu intuito não era estimular o lóbido, mas criar conhecimento científico.

Os textos obscenos existem desde que o homem começou a escrever. Atente-se na Bíblia que incide sobre matérias de relevância sexual, já que a sexualidade era uma parte integrante da vida em sociedade. Tanto as sociedades gregas como as Romanas mantinham uma visão descomplexada da sexualidade. Ovídeo é mais um caso demonstrativo, na sua obra “A arte de amar”, em que o poeta e pensador consagra o amor e o prazer, instruindo homens e mulheres na arte de seduzir e satisfazer os seus companheiros e amantes. Já os imperadores Romanos, Tibério, Calígula, e Nero, dedicaram-se à pornografia, sadismo, homossexualidade e incesto. Tiberius decorou o seu palacio em Capri com imagens pornográficas. Estes excessos foram magistralmente retratados pelo poeta Romano Petronius, que descreve práticas como o *fellatio*, a flagelação, sodomia, pederastia e pedofilia como generalizadas nos palácios imperiais<sup>46</sup>.

Na Índia, no segundo século antes de Cristo, Vatsayana compôs o tratado do amor e prazer, intitulado “*Kamasutra*”, apresentando uma exposição detalhada e ilustrada de práticas, comportamentos e técnicas sexuais, amplamente difundido na Índia. Este documento marcou profundamente a história da pornografia, pela sua ousadia gráfica e explícita, sendo difundido pelo mundo.

Na Europa a tendência foi oposta, predominando um asceticismo de pendor cristão, onde o sexo era encarado como um mal carnal a ser evitado e reprimido. A castidade do cristianismo e a censura que se desenvolveu criou, num entanto uma tendência, entre os membros do

---

<sup>46</sup> Encyclopedia of Sex and Gender, vol 3 (J-P), Fedwa Malti-Douglas (Editora). 2007. Ed. Thomson Gale (pp. 1173-1179).

clero, de contemplação do sexo como algo proibido, mas susceptível de produzir um prazer perverso<sup>47</sup>.

O século XVIII também conta com literatura erótica ocidental, que se repercute até aos dias de hoje<sup>48</sup>.

Na vertente da imagem, a pornografia sofreu consideráveis desenvolvimentos. Com a evolução técnica que permitiu a impressão, começaram a surgir desenhos e reproduções pornográficas, acompanhando a literatura, em revistas e em pratos. Em meados do século XIX, o surgimento da fotografia torna-se um momento referencial no que tange à pornografia<sup>49</sup>. A indústria cinematográfica pornográfica, surgida ainda no séc. XIX, sofreu igualmente um desenvolvimento exponencial<sup>50</sup>. No

---

<sup>47</sup> Outro grande marco na história da literatura sexual surgiu com o *Decameron*, escrito por Boccaccio em 1371, um conjunto de histórias medievais contadas por um grupo de jovens refugiados da peste, onde surge o adultério, padres fornicadores, tudo descrito com muito pormenor e precisão; *Encyclopedia of Sex and Gender*, vol 3 (J-P), Fedwa Malti-Douglas (Editora). 2007. Ed. Thomson Gale (pp.1173-1179)

<sup>48</sup> No século XVIII, o Marquês de Sade, preso pela prática de crimes sexuais, escreveu várias histórias eróticas sobre sexo, com descrições precisas de comportamentos sádicos e libertinos, a tal ponto que muitas dessas histórias foram banidas e proibidas até ao século vinte. Em 1749, John Cleland escreve a novella *Fanny Hill* memórias de uma mulher de prazer na qual descreve pormenorizadamente e de forma erotizada, a história de uma jovem mulher que se torna numa cortesã requisitada, com vários relatos de várias formas de relações sexuais e homossexualidade. Foi o primeiro livro a ser considerado obsceno nos Estados Unidos.

<sup>49</sup> Por volta de 1850, os pornógrafos produzem, em estúdio, variadas imagens fotográficas exibindo mulheres nuas em poses diversas e em práticas sexuais. Um dos mais notórios pornógrafos foi Henry Hayler, um fotógrafo inglês cujo estúdio foi buscado em 1874 pela Polícia, acção em que foram apreendidas cerca de 120 mil fotografias obscenas. O mercado das imagens e publicações eróticas prosseguiu o seu desenvolvimento sendo de referenciar a utilização do nu feminino pela revista *Esquire*, que nos anos 30, começou a publicar as imagens de *Pimups*, tradição que continuou na revista *Playboy*, fundada em 1953 por Hugh Hefner, ex-funcionário da *Esquire*. *A Penthouse* e a *Hustler* são duas outras edições que surgiram posteriormente e singraram com imagens de nus. *Encyclopedia of Sex and Gender*, vol 3 (J-P), Fedwa Malti-Douglas (Editora). 2007. Ed. Thomson Gale (pp.1173-1179)

<sup>50</sup> As primeiras imagens de filme erótico, foram efetuadas pelo fotógrafo britânico Eadweard Muybridge, ainda no século XIX, retratando mulheres nuas a realizarem tarefas diárias. George Melies produziu também no século XIX um filme chamado “After the Ball, The tub”, onde era visível uma jovem nua numa banheira. Já no início do século XX, o *Nickelodeon*, um tipo de cinema inventado por Edison, exibiu vários filmes curtos de cariz erótico, com nudez feminina.

entanto, perante a profusão do cinema erótico, o Supremo Tribunal dos Estados Unidos determinou que os filmes consituíam um negócio e que, por isso, não eram abrangidos pela protecção da primeira Emenda Constitucional, o que levou a indústria cinematográfica a adotar o código *Hays*, um conjunto de normas auto regulatórias que proibia beijos e carícias excessivas, nudez ou outras imagens ou conteúdos que fossem contra a moral e bons costumes da época.

Só nos anos setenta surge aquele que é considerado um filme de culto da pornografia, no caso concreto, norte americana “Garganta Funda”, que após anos de proibição passou a ser legalmente permitida, com o desaparecimento do código atrás referido. Os filmes pornográficos abandonaram o submundo da ilegalidade para se tornarem numa próspera e rentável indústria, essencialmente instalada na Califórnia, cuja legislação mais permissiva atraíu esse investimento.

Atualmente a indústria cinematográfica pornográfica mundial produz muitos milhares de títulos por ano<sup>51</sup>. Esta explosão na produção deve-se muito ao surgimento das cassetes vídeo, substituídas pelos DVD, e da Internet, como meio de propagação de filmes e fotografias, que permitiram difundir de forma fácil e acessível a pornografia levando-a a qualquer parte do mundo e quebrando barreiras linguísticas, culturais e legais.

Essa mesma facilidade de difusão implicou o controlo da utilização de crianças nos sítios pornográficos na internet, nomeadamente através de leis que baniram e tornaram proibidos sítios que ofereçam pornografia infantil, encerrando-os, permitindo a apreensão desse material pornográfico, bem como a perseguição criminal dos prevaricadores.

Contudo, o desenvolvimento da pornografia não foi consensual, daí resultando disputas e pontos de vista diferenciados relativos ao juízo do conteúdo pornográfico. Como exemplo, as teorias feministas que censuram a pornografia devido à utilização de mulheres para a satisfação de impulsos e prazeres sexuais masculinos, provocando a desumanização da mulher. A pornografia é considerada ofensiva

---

<sup>51</sup> Estima-se que só nos Estados Unidos serão realizados cerca de onze mil filmes pornográficos por ano.

e violenta, e uma ofensa sexual contra a mulher<sup>52</sup>. No entanto, em sentido contrário surgiu um movimento feminino, *The Feministe Anti-Censorship Taskforce*, que defende que nem toda a pornografia constitui violência sobre a mulher, e que a mesma pode ter um efeito positivo na autodeterminação e libertação sexual das mulheres, invés de ser um catalisador de ofensas de natureza sexual que desumaniza<sup>53</sup>.

Para os fundamentalistas cristãos a censura da pornografia justifica-se pelo propósito de criar um ambiente moralmente “limpo” no qual a vivência da sexualidade se aproxime daquela que é recomendada pela sua versão extremada do cristianismo, onde o sexo é visto como mera reprodução, afastando-se a perspectiva lúdica e de prazer que ele também pode proporcionar, considerada indigna e pecadora.

Schussler (2013) aponta a evolução do erotismo para o obsceno, como decorrente de um processo de trabalho e evolução humana, a transição para o obsceno fez-se através da desvalorização dos sentimentos e impulsos essenciais do ser humano. O erotismo é a resposta humana que contraria a pornografia e o seu caráter obsceno e permite a elevação do ser humano através da superação do tabu sexual e da libertação das frustrações sexuais impostas pela sociedade. O erotismo é a superação do ser humano e o encontro do prazer e da liberdade sexual sem censura ou repressão, sem o selo redutor da obscenidade imposta pelos outros e da cultura do obsceno<sup>54</sup>.

## 5. Menores e Crianças – Conceitos e evolução histórico-social

O conceito de menor enquanto conceito jurídico, encontra-se plasmado no art.º 122.º do Código Civil português<sup>55</sup>, que determina que só se atinge a maioria aos 18 anos de idade. No artigo seguinte,

---

<sup>52</sup> Silva, Júlio César. 2013. Liberdade de expressão, pornografia e igualdade de género. *Revista de Estudos Feministas*. Vol. XXI, n.º 1. Florianópolis.

<sup>53</sup> Silva, Júlio César. 2013. Liberdade de expressão, pornografia e igualdade de género. *Revista de Estudos Feministas*. Vol. XXI, n.º 1. Florianópolis.

<sup>54</sup> Schussler, Aura-Elena. 2013. From eroticism to pornography: the culture of the obscene. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. Vol. 92. Pp. 854-859.

<sup>55</sup> Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro (62.ª versão).

sob a epígrafe “Incapacidade dos menores”, é estabelecido que “salvo disposição em contrário, os menores carecem de capacidade para o exercício de direitos”. A Convenção dos Direitos da Criança, da ONU (1989) estatui que crianças são todos os seres humanos até aos 18 anos de idade, assim como a EU. No entanto, o art.º 12.º da aludida convenção, faz eco do reconhecimento da progressiva maturidade e autonomia da criança, até atingir os 18 anos, assegurando o direito de formular os seus próprios juízos, expressar as opiniões livremente sobre assuntos que lhe digam respeito, devendo levar-se em consideração esses direitos em função da sua idade e maturidade.

Este conceito de maioridade, associado à idade, sofreu alterações no decurso dos tempos e os crimes de natureza sexual plasmados nos Códigos Penais nacionais, não foram excepção. Tendencialmente, conforme refere ALFAIATE (2009)<sup>56</sup> “(...) o mesmo acto praticado com menores de idades distintas suscitava juízos de censura ética diferentes”, sendo assim valoradas as ações cominadas na lei penal. Assim, a autonomia sexual apresentava diferentes matizes conforme a idade, numa “lógica de progressiva aquisição da capacidade de decidir”<sup>57</sup>.

Porém, a doutrina e a jurisprudência nacionais, foram “(...) paulatinamente substituindo o termo menor pelas palavras criança, adolescente e jovem”<sup>58</sup>, não devendo o termo “menor” ser conotado com ideias de inferioridade, mas tão só com a necessidade de o diferenciar do termo maioridade civil.

Foi Philippe Aries quem primeiro introduziu a noção de “Infância” (1962), considerando-a uma fase do ser humano, de natureza particular distinta da do adulto, sendo necessário providenciar pela sua protecção e orientação (Quan, 2013<sup>59</sup>).

---

<sup>56</sup> ALFAIATE, Ana R. 2009. *A relevância penal da sexualidade dos menores*. Coimbra: Coimbra Editora. p. 19.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Idem, p. 23.

<sup>59</sup> Quan, Wei. 2013. Best interests of the child and the definition of child internet content regulation. *Minnesota Legal Studies Research Paper*. Minnesota: Escola de Direito. Disponível em Social Science Research Network, em [Http://www.ssrn.com](http://www.ssrn.com) (acedido em 2014-10-02).



Em termos sociológicos, FREEMAN (1997, p. 7) considera que a infância é uma construção social e que está em constante mudança. Não pode ser entendida descontextualizada de variáveis como a classe social, género, etnia e cultura. Assim, entendendo que estas variáveis se repercutem na concepção da infância, não há uma, mas várias infâncias (FREEMAN, 1997, p. 8). Inclusivamente, são os adultos que determinam quais as idades da infância e que características de vulnerabilidade (incapacidade) evocam para proceder à regulação da vida das crianças, substituindo-se à autodeterminação das interessadas. Na mesma senda, SUZANNE OST (2009), na sua obra “*Child pornography and sexual grooming – Legal and societal grooming*”<sup>60</sup> considera que a ideia de vulnerabilidade da infância é também uma construção social, por conveniência ou para justificação de menoridade social. A autora evoca James, Jenks e Prout (edit. 1998: *Theorizing Childhood*. Cambridge: Polity Press. p. 27) os quais, reconhecendo o papel da construção na definição da infância, consideram não haver uma noção universal de criança ou infância. A autora realça ainda que, atendendo à proeminência de algumas definições, as mesmas tendem a generalizar-se e, por repetição, reforçam progressivamente a ideia de caracterizar a infância com atributos como inocência e vulnerabilidade. Tais considerações legitimam os discursos protecionistas, evidenciados nos instrumentos de Direito Internacional Público e na legislação nacional, conforme já anteriormente foi exposto. Os menores, para sua própria protecção, veem a sua liberdade sexual coartada. Para FÁVERO (2003), as sociedades contemporâneas não reconhecem a sexualidade infantil, não obstante as evidências de que a sexualidade nasce com elas, como por exemplo a estrutura fisiológica e anatómica para as erecções e a lubrificação vaginal e comportamentos espontâneos como a masturbação, o que “não impediu a sociedade de aumentar o controlo sobre a não sexualidade das crianças”<sup>61</sup>. A autora denomina esse fenómeno como “dessexualização”, alegando que “(...) a liberdade sexual das crianças significa a liberdade para conhecer os seus próprios prazeres, sem a

---

<sup>60</sup> Ost, Suzanne. 2009. *Child Pornography and sexual Grooming*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>61</sup> Fávero, Marisálva. *Sexualidade Infantil e Abusos Sexuais a Menores*. 2003. Ed. Climepsi. p. 32.

intromissão dos adultos, nem para controlar esta aprendizagem nem para utilizar a sexualidade das crianças em seu favor<sup>62</sup>”.

Tal revela-se contraditório com o apelo dos media e a exploração da imagem do corpo infantil, em especial das meninas, a respeito da indústria televisiva e de moda, onde o corpo de crianças e adolescentes são utilizados para expor mercadorias, na maioria das vezes de forma sedutora.

Também OST (2009) analisa a ideia de ofensa contra a criança, constituída pela pornografia de menores e a sedução desta na internet, atendendo às ideias de Berger e Luckmann (*Social Construction of Reality*, 1967) sobre a construção social da realidade. Para estes autores, todos os fenómenos sociais são construções sociais que evoluíram historicamente através da atividade humana. OST procura desconstruir o “universo simbólico” relativo à infância e às percepções de perigo relativamente à pornografia de menores e sedução de crianças via internet. No seu ponto de vista, observa que o termo “Pânico Moral”, introduzido por Jock Young e Stan Cohen (1971-1972) se aplica relativamente à questão da pornografia infantil e ao aliciamento (*grooming*), como o resultado dos efeitos combinados da intensidade de atenção dos meios de comunicação sobre um fenómeno, a opinião pública e a reação das autoridades. A conjugação destes fatores pode conduzir a um efeito de espiral capaz de produzir pânico moral, porque a ameaça recai sobre algo sagrado na nossa sociedade, porque o assunto é mediatizado com regularidade pelos meios de comunicação e porque a comunidade política – nacional e internacional – têm atribuído grande ênfase ao assunto. Na opinião da autora, o pânico moral associado à pornografia de menores e ao aliciamento por estranhos, pode conduzir a tensões entre o real nível de risco e a reação da sociedade ao risco percebido<sup>63</sup>. A conclusão semelhante chegou HAMILTON (2012, p. 22), quando refere que a cruzada pelo combate à pornografia de menores transferiu a atenção da ofensividade da conduta contra o menor para

---

<sup>62</sup> Fávero. Op.cit. P.31, quando aludindo a intervenção de P.L.Adams, em 1979, em Simpósio sobre sexualidade, no Canadá.

<sup>63</sup> Ost, S. Op.cit., p. 17.

a presunção da “moral depravada dos ofensores”, em prossecução de uma agenda progressivamente punitiva e de reforço penal.

No mesmo sentido, ARAÚJO (2005, p. 291), referindo que a normalização da criminalização, no sentido da punição dos infratores, é uma tendência que se vem sentindo na Europa, importada dos “(...) padrões punitivos da América.” Portugal não é exceção a esta tendência de “ansiedade pública”<sup>64</sup> e os crimes sexuais, em particular os crimes sexuais contra menores, são palco de alterações legislativas que prosseguem uma agenda securitária difundida pelo globo. Para este autor “(...) o ideal de reabilitação entrou em crise – o que, de resto, não é de surpreender, sobretudo quando os próprios especialistas asseguram, por exemplo, que em relação à pedofilia “não há cura, só há controle”, embora alguns estudos determinem que o risco de reincidência pode ser controlado e baixo, desde que ocorra acompanhamento dos condenados” (Araújo, 2005, p. 295).

## 6. A terminologia “Pornografia de menores”

A terminologia “pornografia de menores “que prolifera no DIP e no DP nacional, além de estudos e artigos de vários autores, tem suscitado discussão relativamente à sua adequação. Considerando que a pornografia, dita de adultos, é produzida recorrendo ao consenso entre os intervenientes, tal não se poderá aplicar à pornografia de menores, uma vez que o consentimento destes não releva.

Vários autores opõem-se à manutenção desta terminologia, considerando que trivializa e empresta a aceitação da pornografia a uma situação de abuso sexual de crianças. (Beech, et al., 2008; Aiken, et al., 2011; Quayle, et al., 2011). Algumas organizações internacionais, como a Interpol e o ICMEC – também entendem que o termo “Pornografia de menores” é desadequado por se conotar a palavra pornografia a atividades sexuais consensuais entre adultos, devendo ser

---

<sup>64</sup> Cfr. GARLAND, David. 2005. *La Cultura del Control. Crimen y orden social en la sociedad contemporânea*. Trad. Castelhana, Barcelona: Gedisa editorial in ARAÚJO, António. 2005. *Crimes sexuais contra menores: entre o direito penal e a constituição*. Coimbra:Coimbra Editora. p. 287.

substituído por terminologia mais correta, como “Imagens de Abusos Sexuais de Crianças”, “materiais de abusos sexuais de crianças ou outras análogas”.

A comparação indesejada entre os dois tipos diferentes de imagens sexuais é apontada como uma banalização do termo, subtraindo a carga pejorativa do abuso sexual de crianças subjacente. Porém TAYLOR e QUAYLE (2003)<sup>65</sup> realçam que o termo “pornografia de menores” é uma terminologia reconhecida internacionalmente. Além disso vários instrumentos jurídicos de DIP utilizam esta denominação, conforme já constatámos anteriormente, neste mesmo trabalho.

No entanto, a expressão é amplamente utilizada e facilmente reconhecida. Efetivamente, quando se efetua a procura, em motores de busca ou em agregadores de artigos científicos, utilizando a terminologia, surgem uma imensidão de resultados, provando que a expressão representa, de forma sucinta, o entendimento relativo ao assunto.

## Conclusões

O presente trabalho visa elencar e apresentar, de forma sucinta, os conceitos e terminologia jurídica respeitantes à pornografia infantil, tendo sido estruturado para apresentar uma ideia basilar do que é a pornografia infantil, não só na realidade do ordenamento jurídico português, mas também no âmbito do ordenamento jurídico europeu e internacional. A complexidade do assunto e o vasto edifício jurídico que se assoma relativo ao mesmo não permite, num trabalho que se quer mais compacto, aprofundar algumas das vertentes mais complexas. Não obstante, foram realçadas as questões mais estruturantes e essenciais no que toca ao fenómeno da pornografia infantil. Retem-se, por isso, que a pornografia infantil, a sua definição e as normas que a regularam e regulam são um tema dinâmico, em constante evolução há dezenas de anos. Da proteção inicial do valor jurídico que era a moral social conservadora, as leis penais passaram a proteger as crian-

---

<sup>65</sup> Taylor, M., Quayle, E. 2003. Child pornography – An Internet crime. 2003. Reino Unido: Brunner-Routledge.

ças e a sua liberdade para crescer saudavelmente em termos sexuais, assentando num desenvolvimento equilibrado e salutar. A evolução dos ordenamentos jurídicos plasmou sempre uma melhoria na proteção da integridade sexual dos menores, dela necessitados por se encontrarem expostos, na sua juventude e inexperiência. A pornografia infantil afigura-se como uma consequência que resulta da combinação entre o abuso sexual de menores, realidade velha na história da humanidade e surgimento de novas tecnologias que forneceram o suporte para o recrudescimento e difusão. Sem revistas e fotografias, sem filmes e internet, a pornografia infantil seria certamente um fenómeno com uma incidência muito diversa. Numa nova fase, e perante os quadros legislativos penalizadores, aborda-se agora a questão da existência da sexualidade infantil como um direito, e o alarde social, o pânico moral que se produz num efeito exagerado criado pela empoação do crime sexual sobre crianças, a intervenção dos media e a atenção social que lhe é concedida. Os próprios instrumentos de DIP encerram em si flexibilização de idades (das vítimas) e ressalvas diversas, no esforço de obter o máximo consenso e ratificação. Pequenos passos, que se vão alargando, no sentido da normalização e da cooperação internacional que tão pungente se revela neste crime de carácter transnacional. A nossa modesta contribuição vai no sentido de que a criminalização da pornografia de menores, porquanto a mesma explora e apropria-se, para regozijo e lucro de terceiros, de imagens que exploram e “coisificam” a infância. Consideramos que denigre e desconsidera a infância, cuja proteção é um imperativo constitucional e que o bem jurídico protegido – podendo ou não assentar na proteção do livre desenvolvimento do menor – é um bem comunitário, supra-individual e supra-estadual.

## BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, Paulo Pinto de. 2008. *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Alfaiate, Ana Rita. 2009. *A Relevância Penal da Sexualidade dos Menores*. Coimbra: Coimbra Editora.

- Araújo, António de. 2005. *Crimes Sexuais contra Menores: entre o Direito Penal e a Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Beleza, Maria Teresa Pizarro. 1998. A Revisão da Parte Especial na Reforma do Sistema Penal. [autor do livro] Cecília Santana, et al. [ed.] (org.) Maria Fernanda Palma e Teresa Pizarro Beleza. *Jornadas sobre a Revisão do Código Penal*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- . 1996. Sem Sombra de Pecado: O Repensar dos Crimes Sexuais na Revisão do Código Penal. *Jornadas de Direito Criminal – Revisão do Código Penal*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciário, 1996. Conferências proferidas na Aula Magna da Reitoria da Universidade de Lisboa, em 3 e 4 de Julho de 1995.
- Código Penal Português*. 1919. Coimbra: Imprensa da Universidade. CP de 1886, aprovado pelo Decreto de 16 de setembro de 1886.
- Cunha, Maria da Conceição Ferreira da. 1995. *Constituição e crime – uma perspetiva da criminalização e da descriminalização*. Porto: Universidade Católica Portuguesa Editora.
- Dias, J. Figueiredo. 2012. *Comentário Conimbricense ao Código Penal*. Coimbra: Coimbra Editora. Parte Especial: Tomo I.
- Faveiro, Vítor António Duarte e Araújo, Laurentino da Silva. 1960. *Código Penal Português – Anotado*. 3. Coimbra: Coimbra Editora, 1960. parcialmente fotocopiado.
- Fávero, Marisalva Fernandes. 2003. *Sexualidade infantil e abusos sexuais a menores*. Lisboa: Climepsi Editores.
- Gonçalves, Manuel Maia. 2002. *Código Penal Português Anotado*. Coimbra: Livraria Almedina.
- . 1999. *Código Penal Português: Anotado e Comentado e Legislação Complementar*. 13. Coimbra: Livraria Almedina.
- . 2007. *Código Penal português: Anotado e comentado, legislação complementar*. 18. Coimbra: Almedina.
- Hamilton, Melissa. 2012. The child pornography crusade and its net-widening effect. *Cardozo Law Review*. Vol. 33. Disponível em Westlaw: <http://web2.westlaw.com/> (acedido em 16/01/2014).
- International Centre for Missing & Exploited Children. 2012. 7.<sup>a</sup> edição. Child pornography: model legislation & global review. EUA: International Centre for Missing & Exploited Children, disponível em ICMEC: <http://www.icmec.org> (acedido em 30/03/2014).

- Itzin, Catherine. 2005 [1996]. Pornography. In “*The Social Science Encyclopedia*”. Kuper, Adam, Kuper, Jéssica (Ed.). Londres: Routledge. 2.<sup>a</sup> Edição. Pp. 1112-1113.
- Leal-Henriques, Manuel de Oliveira e Simas Santos, Manuel José Carrilho. 1996. *Código Penal*. Lisboa: Rei dos Livros.
- Lopes, José Mouraz. 2002. *Os Crimes contra a Liberdade e Autodeterminação Sexual no Código Penal*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Malti-Douglas, Fedwa (Editora). 2007. Pornography. In *Encyclopedia of Sex and Gender*. Vol. 3 (J-P). Ed. Thomson Gale (pp.1173-1179).
- Oddis, Dina I. 2002. Combating child pornography on the Internet: the Council of Europe’s Convention on Cybercrime. *Temple International and Comparative Law Journal*. Vol. 16. Disponível em Westlaw: <http://web2.westlaw.com/> (acedido em 10/02/2014).
- Ost, Suzanne. 2009. *Child pornography and sexual grooming*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinto, Luís Valença. 2011. A Centralidade das pessoas para a Segurança. *Cidadania e Defesa*. Out-Dez de 2011, Vol. 44, p. 16 a 19.
- Quan, Wei. 2013. Best interests of the child and the definition of child internet content regulation. *Minnesota Legal Studies Research Paper*. Minnesota: Escola de Direito. Disponível em Social Science Research Network, em <http://www.ssrn.com> (acedido em 2014-10-02).
- Quayle, Ethel e Taylor, Max. 2002. Paedophiles, pornography and the Internet: Assessment issues. [ed.] British Association of Social Workers. *British Journal of Social Work*. 32, 2002. Disponível em <http://researchgate.net> (acedido em 10/01/2014).
- Rodrigues, Ana Paula. 2011. Pornografia de Menores: Novos desafios na investigação criminal e recolha de prova digital. *Revista do CEJ*. 2011, Vol. N.º 15, Dossiê temático sobre Crimes contra a autodeterminação sexual e crimes contra a liberdade sexual com vítima menores de idade, pp. 261-291.
- Sacchetti, António Emílio Ferraz. 2008. O Impacto do conceito de Segurança Humana. (Coord.) Adriano Moreira e Pinto Ramalho. *Estratégia*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2008, Vol. XVII.
- Santos, A. Miranda. 1986. Pornografia. In *Polis Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*. Ed. Verbo. Vol. IV. Pp. 1393-1396.
- Schussler, Aura-Elena. 2013. From eroticism to pornography: the culture of the obscene. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. Vol. 92. Pp. 854-859.

- Silva, Júlio César. 2013. Liberdade de expressão, pornografia e igualdade de género. *Revista de Estudos Feministas*. Vol. XXI, n.º 1. Florianópolis.
- Taylor, Max; Quayle, Ethel e Holland, Gemma. 2001. Child Pornography, the Internet and Offending. *Policy Research*. Verão, 2001, pp. 94-100.
- Taylor, M., Quayle, E. 2003. Child pornography – An Internet crime. 2003. Reino Unido: Brunner-Routledge.
- Venâncio, Pedro D. 2011. *Lei do Cibercrime: anotada e comentada*. Coimbra: Coimbra Editora (citado: “Minuta”).
- Wolak, Janis, Finkelhor, David e Mitchell, Kimberly. 2011. Child Pornography Possessors: Trends in offender and case characteristics. *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*. 2011, Vol. 23(I), pp. 22-42.

#### Fontes (por ordem alfabética)

- Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 05/06/2013, relativo ao Processo n.º 204/10.8TASEI.C1, relator Maria Pilar de Oliveira.
- Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 17/11/2010, Processo n.º 5/04.2AILSB.P1, relator José Manuel Araújo Barros.
- Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança. União Africana, 1990.
- Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Luta contra a Criminalidade na Era Digital: Criação de um Centro Europeu da Cibercriminalidade, UE, de 28 de março de 2012.
- Conclusões do Conselho Europeu sobre a proteção das crianças no mundo digital (2011/C 372/04).
- Constituição da República Portuguesa.
- Convenção do Conselho da Europa para a Protecção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais. CoE, Lanzarote, 2007.
- Convenção sobre o Cibercrime. CoE, Budapeste, 2001.
- Convenção sobre os Direitos da Criança. ONU, Nova Iorque, 1989.
- Decisão-Quadro 2004/68/JAI do Conselho Europeu, relativa à luta contra a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil. UE, 2004.
- Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro (Código Civil).
- Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro (Código Penal).
- Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março.



Directiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil, EU, 13 de dezembro de 2011.

Lei n.º 65/1998, de 2 de setembro.

Lei n.º 31/2004, de 22 de julho.

Lei n.º 16/2007, de 17 de abril.

Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro.

Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (Lei de Organização da Investigação Criminal).

Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro (Lei do Cibercrime).

Relatório de Desenvolvimento Humano do “United Nations Development Programme. ONU, 1994.

### **Webgrafia**

<http://www.dre.pt>

<http://www.dgpj.mj.pt>

<http://www.siej.dgpj.mj.pt/>

<http://www.dgsi.pt>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://www.parlamento.pt>

<http://www.pgdlisboa.pt>

<http://www.pgr.pt>

<http://conventions.coe.int>

<http://publications.europa.eu>

<http://www.achpr.org>

<http://www.unicef.org/crc/>

<http://www.who.int/en/>



# Água: fonte de (in)segurança na Península Ibérica<sup>1</sup>

## *Water: source of (in) security in the Iberian Peninsula*

FERNANDO MIGUEL MAGANO MARTINS<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo procura com base nos dados recolhidos analisar e prever de que modo a evolução dos parâmetros climatéricos poderá influenciar de forma consistente e duradoura as atividades desenvolvidas no território de Portugal Continental, integrado no contexto da Península Ibérica e da UE, bem como o papel que Portugal e Espanha poderão e deverão desempenhar ou não, na resolução dos desafios que lhes serão apresentados. Procura-se assim determinar os principais desafios que Portugal e Espanha poderão ter de enfrentar nas próximas décadas, apresentando algumas soluções de políticas integradas e eventuais mecanismos de resolução da gestão dos recursos hídricos partilhados.

**Palavras-chave:** *gestão recursos hídricos, alterações climáticas, Portugal, Península Ibérica*

**Abstract:** This paper aims to analyze and understand how the evolution of climatic parameters can influence consistently the activities and enduring in mainland of Portugal, integrated in the context of the Iberian Peninsula and the EU as well as the role that Portugal and Spain could and should play or not, to address the challenges that will be presented to them. It aims to identify the main challenges that Portugal and Spain may face in the coming decades, with some integrated solutions and possible mechanisms for the resolution of the management of shared water resources policies.

**Keywords:** *water resources management, climate change, Portugal, the Iberian Peninsula*

---

<sup>1</sup> Entregue: 28.6.2014; aprovado: 1.9.2014.

<sup>2</sup> Mestre em Direito e Segurança pela NOVA Direito.

## 1. Água, fonte potencial de (in)segurança

Já na antiguidade clássica, alguns dos principais filósofos pré socráticos associaram pela primeira vez à água o valor da vida, muito antes de através da investigação científica se ter constatado que a sua presença foi e é indispensável para a vida como a conhecemos. Apesar desse fato comprovado, ao mundo ocidental a presença da água é dada como um dado adquirido, permanente e de escasso valor, em claro contraponto com outras realidades presentes noutras regiões do globo. É assim que esta continua desvalorização da água, da importância que o ciclo da água tem, da alteração da dieta humana, bem como o impacto das alterações climáticas, que progressivamente o nosso futuro vai sendo colocado em causa, derivado da crescente escassez desse recurso essencial.

Os inúmeros estudos demonstram que estamos a viver muito acima das reais capacidades deste Planeta que nos alberga desde sempre, ainda mais quando atualmente a população mundial já ultrapassa os 7 mil milhões de habitantes<sup>3</sup>, mesmo apesar das desigualdades, dos conflitos armados e da escassez de recursos que é perfeitamente visível em determinadas regiões. É ainda expectável que até 2025 o número de países com problemas de escassez de água potável ou mesmo de terra cultivável, possa já ser de cerca de 36 países em várias regiões do globo podendo abranger uma população total de 1,4 mil milhões de habitantes.

Este contínuo consumo de recursos poderá conduzir a um colapso, quer seja de forma repentina ou não ou inclusive associado a outros fatores, sendo que as previsões científicas constataam uma elevada percentagem de concretização de mudanças radicais na vida quotidiana das sociedades desenvolvidas, sendo uma incógnita a amplitude total como seremos todos nós quer como sociedade, quer como individuo atingidos, mas principalmente quais serão posteriormente as nossas respostas.

O Banco Mundial estima que a procura alimentar irá aumentar em cerca de 50% de água doce até 2030, sendo que tal tem impli-

---

<sup>3</sup> [http://pt.wikipedia.org/wiki/Popula%C3%A7%C3%A3o\\_mundial](http://pt.wikipedia.org/wiki/Popula%C3%A7%C3%A3o_mundial) – Última visualização em 02/05/2014

cações profundas na alimentação das sociedades, que se irá traduzir num maior consumo de carne e deste modo numa maior utilização de água para efeitos agrícolas e pecuários. Por norma, o sector alimentar mostra-se fortemente reativo às flutuações de mercado, mas será a produção agrícola que irá provavelmente continuar a sofrer a aplicação de políticas pouco judiciosas, que limitam os investimentos em áreas agrícolas chave e que deste modo falseiam certos indicadores de preços determinantes.

Apesar dos avisos já realizados há inúmeros anos, verifica-se de forma cada vez mais frequente que a falta de acesso a um abastecimento estável de água doce está a atingir proporções inéditas em muitas regiões do mundo, para além de correr o risco de se agravar devido à urbanização e ao rápido crescimento demográfico. O aumento da qualidade de vida e da aproximação aos padrões ocidentais conduz também por si, à procura de água para uso agrícola, pecuário, mas também para as centrais hidroelétricas. Verificando-se uma necessidade quase biológica por parte do ser humano principalmente no mundo ocidental em ter acesso à energia elétrica para efeitos de funcionamento dos seus equipamentos elétricos e eletrónicos, o que conduz à procura da rentabilização dos cursos de água através da implementação de centrais hidroelétricas, sendo que a sua rentabilidade e consequente produção de energia está dependente da manutenção de caudais mínimos, bem como de cotas.

Deste modo, o futuro trará a necessidade que os governos e as sociedades se debatam com as várias perspetivas na sua maioria contraditórias entre a segurança energética, a segurança alimentar e a necessidade de garantir a água necessária e suficiente para suprir ambas, tanto mais que o biocombustível ganha uma importância cada vez maior, promovendo uma reconversão dos terrenos e culturas associadas para este tipo de produção agrícola, para além de um avultado consumo de água.

O Relatório Stern<sup>4</sup> estimou que ainda em meados do século XXI, a humanidade poderá ter de vir a lidar com cerca de 200 milhões de

---

<sup>4</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1174614780539/SternReviewEng.pdf> – Última visualização em 02/05/2014

pessoas deslocadas só em virtude das alterações climáticas. Ainda que vários cientistas considerem essas perspectivas exageradas, efetivamente todos eles acabam por reconhecer que os potenciais riscos de migrações em grande escala é verídica, derivado da necessidade de trocar terras desfavorecidas por outras com mais potencial agrícola por motivos de sobrevivência. Deste modo espera-se que as principais vias de entrada no caso Europeu continuem a ser do norte de Africa e da Asia ocidental para a Europa, procurando contudo alcançar os países do centro da Europa mais ricos. A necessidade de sobrevivência e a incapacidade de resposta dos países de origem ditarão a quanto estarão esses migrantes forçados a realizar, para obterem os meios essenciais para a sua sobrevivência.

Efetivamente o acesso à água e ao seu consumo encontra-se inevitavelmente associado aos mais básicos sentimentos de conforto e segurança, pelo que a sua escassez durante um período prolongado e onde a expectativa de obtenção de água seja baixa tem implicações diretas no subconsciente humano, estimulando o mecanismo humano mais primitivo que é a sobrevivência, podendo deste modo levar a um escalar de violência sem precedentes e provocar respostas cuja agressividade ou repressão não tenham efetivamente precedentes, uma vez que poucos conflitos na história mundial foram efetivamente ditados na sua gênese pela necessidade de sobrevivência de um povo ou Estado.

Perante essa possibilidade, os escassos recursos existentes num país ou região tornam-se preponderantes para o desenvolvimento dessas comunidades, destacando-se obviamente a importância da água bem como dos solos de qualidade. No entanto e perante o elevado número de rios e bacias internacionais e principalmente num contexto de carência, torna-se difícil conciliar as diferentes necessidades dos inúmeros países que eventualmente são servidos por essas bacias hidrográficas internacionais. Neste campo ainda existem no que diz respeito ao Direito Internacional, dois entendimentos díspares relati-

---

[http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview\\_report\\_complete.pdf](http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf) – última visualização em 02/05/2014

[http://en.wikipedia.org/wiki/Stern\\_Review](http://en.wikipedia.org/wiki/Stern_Review) – Última visualização em 02/05/2014

vamente à posse e responsabilidades dos diferentes países abrangidos pelas bacias hidrográficas internacionais, nomeadamente a doutrina Harmon, melhor conhecida por afirmar a completa soberania e propriedade dos recursos existentes no território de um estado, favorece os argumentos dos países de nascente dos rios.

Em seu contraste o princípio da integridade territorial absoluta afirma que nenhum país possa usar os recursos de forma a afetar os restantes países que dependam do fluxo ou do recurso água propriamente dito. Este princípio é suportado e estendido pelo princípio da jurisdição comum, que refere que os direitos de um estado estão estritamente limitados e a sua utilização necessita de um consentimento dos outros estados interessados de forma a levar a cabo investimentos ou desenvolvimentos na área dos recursos aquáticos, o que é essencial na gestão baseada em bacias hidrográficas.

### 1.1. *A Península Ibérica*

O caso da Península Ibérica é um dos casos onde se constata de uma forma clara a dependência um país relativamente a outro no que diz respeito aos recursos hídricos, sendo que no caso vertente, da dependência de Portugal relativamente a Espanha, atendendo a que praticamente 2/3 do território português está localizado em bacias hidrográficas internacionais, nomeadamente as bacias hidrográficas do Tejo, Douro, Lima, Minho e Guadiana e onde à exceção da bacia hidrográfica do Guadiana, se concentra uma elevada percentagem da população portuguesa. Graças ao seu posicionamento no extremo sudoeste da Europa, Portugal Continental faz fronteira terrestre apenas com um outro país, Espanha, ficando exposto a seu oeste ao Oceano Atlântico.

Derivado da sua geografia e uma vez que os planaltos e as montanhas de tamanho médio que dominam o relevo da Península Ibérica, possui uma orientação noroeste – sudoeste, a esmagadora maioria dos rios da Península correm de leste para oeste em direção ao Oceano Atlântico, sendo nomeadamente o Douro, o Tejo, o Guadiana e o Guadalquivir os exemplos de maior envergadura.

A Península Ibérica encontra-se localizada no sudoeste da Europa, sendo constituída pelos territórios conjuntos de Portugal (15%), Espanha (85%), Gibraltar cuja soberania deste território pertence ao Reino Unido desde 1713 (<<1%), Andorra (<1%) e uma pequena parcela do território da França situado nas vertentes ocidentais e norte dos Pirenéus.

Em termos demográficos este território é densamente povoado no litoral, em contraponto com uma fraca densidade populacional nas regiões interiores, constituindo a exceção a região de Madrid, densamente povoada, devido ao fato de se tratar da capital espanhola há vários séculos.

A localização periférica da Península Ibérica no continente europeu, bem como graças à força motriz de projeção da sua influência, conferida pelos arquipélagos dos Açores, Madeira, Canárias e Ilhas Baleares (que a aproximam de África e, através do Oceano Atlântico, da América), garantem-lhe um especial valor geopolítico, que aliás é a continuação do fato de ter sido um palco fundamental na história de culturas e civilizações.

Uma avaliação mais precisa do real valor geopolítico da Península Ibérica, é a conjugação de diferentes situações, pois como refere Vizela Cardoso (1997), a Espanha possui características notáveis resultantes de ter “... fachada para o Atlântico e Mediterrâneo e também para o Atlântico Sul, a partir das Canárias, acrescido pelo património historicocultural quanto à América Latina”. No que diz respeito a Portugal “...ocupa uma posição privilegiada na Fachada Atlântica da Península Ibérica, graças às Regiões Autónomas, situadas em pleno Atlântico, e à faixa contínua de maior significado demográfico e económico existente no sudoeste europeu...”, para além de ocupar uma posição central no que diz respeito aos corredores marítimos e aéreos, com ênfase no controlo das rotas intercontinentais que ligam a Europa à África e à América do Sul, bem como o Atlântico Norte ao Mediterrâneo.

No que diz respeito à gestão dos recursos hídricos é inevitável verificar a elevada dependência de Portugal das eventuais políticas e atos praticados por Espanha no que diz respeito aos rios internacionais que nascendo em Espanha desaguam em Portugal e à manutenção dos



níveis de caudal essenciais para a manutenção de barragens e estações hidroelétricas.

Assim, afirma a urgência da gestão cuidada das águas (para evitar o aparecimento de focos de instabilidade entre os dois países) e a importância para Espanha da navegabilidade de alguns desses rios, que permitem o relacionamento económico de algumas povoações espanholas com o Atlântico.

Deste modo Portugal tende a ficar refém de qualquer iniciativa espanhola no domínio da gestão dos recursos hídricos, pois a sua localização a jusante da Espanha constitui efetivamente uma vulnerabilidade nacional. Esta vulnerabilidade justifica a adoção de um processo negocial contínuo, que se baseie “...nas regras e tendências atuais, dos Direitos Internacional e Comunitário, preconizando uma atitude de cooperação...” (Couto, 2001, 35), bem como na implementação de medidas concretas que a minimizem.

Com a inevitabilidade do agravamento das condições climáticas e na ausência de medidas concretas que também por via da crise económica serão relegadas para um terceiro plano, a Península Ibérica, fruto das potenciais alterações climáticas poderá vir a sofrer severamente com tal, conduzindo a quebras acentuadas na produção agrícola, a necessidade de uma alteração dos setores produtivos em termos de culturas agrícolas e promovendo ainda eventuais migrações da sua população.

A tal acontecer, independentemente da gravidade ou extensão do território afetado, produzirá uma maior pressão sobre a água disponível, colocando Portugal numa posição de ainda maior dependência efetiva de Espanha, tanto mais a tal acontecer poderá prever-se uma grave carência de produção interna e o conseqüente agravamento do preço final dos produtos, para além da indisponibilidade de outros.

Não nos podemos ainda esquecer de que a Espanha constitui o principal parceiro económico de Portugal, quer no que diz respeito a importações, quer exportações, pelo que não sendo Portugal um país com um elevado índice de sustentabilidade e independência em áreas críticas, como o setor agrícola, alimentar, energético e matérias-primas, coloca-se efetivamente numa situação preocupante de dependência

funcional de um país membro da UE, mas que também é um competidor e um potencial adversário.

Os acontecimentos do 11 de Setembro, o 11 de Março e o 7 de Julho demonstraram ao mundo que o terrorismo constitui uma ameaça real e efetiva para qualquer estado ou nação do planeta, desde que existam motivações nesse sentido, sendo que a relativa facilidade com que é possível obter ou conceber uma arma de destruição massiva, transformam a questão do terrorismo, num problema extremamente preocupante.

A UE onde Portugal e Espanha se inserem não está exposta a qualquer ameaça credível de forças convencionais, mas tal não significa que esteja livre de outros riscos que podem afetar a estabilidade e integridade dos vários países. Os riscos provenientes da instabilidade e caos provenientes de áreas de insegurança contínua, onde persistem défices económicos, demográficos, educacionais, jurídicos, de saúde e graves desigualdades sociais, os estados falhados e o terrorismo transnacional levado a cabo por atores não estatais constituem riscos severos para a UE. Para agravar ainda mais esta situação, assiste-se a uma tentativa declarada de algumas organizações terroristas, especialmente as ligadas ao Islão radical, de recorrerem para além dos tradicionais atentados e ações bombistas, ao uso de armas de destruição massiva.

Perante este novo conjunto de circunstâncias, há que repensar as tradicionais noções de segurança nacional e ter a consciência das efetivas limitações das soluções exclusivamente militares, particularmente num contexto em que o inimigo recorre a métodos não convencionais apostando num vasto leque de ameaças encobertas.

A particularidade do nosso tempo faz com que não seja possível proteger através da concentração de todos os meios, dos quais nos encontramos quase totalmente dependentes, principalmente quando dentro dos próprios Estados e graças à livre circulação dentro da UE, se podem facilmente estabelecer células de indivíduos que facilmente podem colocar em ruínas um Estado em poucos minutos. Neste aspeto em particular assume especial relevância o número já significativo de indivíduos quer de nacionalidade portuguesa, quer espanhola que aderiram a movimentos terroristas, onde para além do treino de combate que receberam, participaram inclusive em situações de combate

no norte de África, sendo que alguns começam a regressar aos seus pais de origem. Toda esta situação assume contornos importantes derivado da instabilidade social, económica e política que Portugal e Espanha atualmente atravessam, mas também porque sempre foi o sonho da Al-Qaeda, a recuperação do território entre Jerusalém e a Andaluzia Espanhola para o Islão, podendo estes indivíduos vir a ser os protagonistas da tentativa de concretização desse sonho pelo terror e destruição de pessoas e bens.

Neste campo com a evolução e adoção de táticas de guerra irregular pelos estados ou inclusive por atores não estatais, será cada vez mais provável o confronto com forças extremamente bem equipadas apesar do seu diminuto número de elementos, mas mesmo assim, com grande eficácia graças à proliferação de armamentos ligeiros, de armas de precisão e armas individuais, associadas às tecnologias de informação e da comunicação, o que irá acentuar consideravelmente a ameaça que os métodos de guerra irregulares representarão no futuro. Serão ainda as tecnologias de comunicação, como os satélites e os sistemas informáticos portáteis que irão permitir a maior vantagem tática em termos operacionais, uma vez que permitem uma elevada coordenação e a execução em simultâneo de um elevado número de operações separadas de grande impacto<sup>5</sup>.

Se assumirmos tal, verificamos que um dos pontos nevrálgicos para qualquer cidade, diz respeito ao seu abastecimento de água, pelo que os depósitos de água acabam por constituir uma potencial forma de ameaça quer em termos de guerra convencional, mas principalmente no que diz respeito ao terrorismo. Com um reduzido número de efetivos bem treinados e bem equipados, contando com a colaboração de um bom apoio tecnológico, é neste momento possível quer através da contaminação ou da destruição desses pontos estratégicos, colocar uma cidade em estado de crise.

No que diz respeito a ambas formas de violência, quer a destruição, quer a contaminação dos depósitos de água, conduzirão sempre ao pânico e medo dos potenciais utilizadores, promovendo deste modo

---

<sup>5</sup> GLEICK, Peter – **Water and Terrorism**. International Water Association Publications, 2006.

migrações forçadas ou graves alterações de ordem pública no interior dos estados, criando o ambiente perfeito para a condução deste tipo de atividades.

Graças às contínuas evoluções tecnológicas e técnicas, o ciberterrorismo tem ganho uma nova expressão dinâmica num mundo, tendo por base automatismos e de dispositivos eletrónicos que controlam inúmeros aspetos da nossa vida, graças à inteligência artificial inclusive das infraestruturas e dos sistemas de controlo dos depósitos de água. Atendendo que os ciber-ataques podem ser iniciados facilmente de qualquer ponto do globo e inclusive financiados pelos Estados, esta área mostra-se especialmente sensível derivado da imensidão de sistemas abertos ou potenciais alvos derivado da escassez de proteção física ou de programação que apresentam. Graças ao exponencial crescimento da internet, às constantes investidas da pirataria eletrónica, espionagem industrial e atividade hacker, estes fatores ganham uma importância relevante e colocam em causa qualquer conceito tradicional de controlo acessos, fronteira ou segurança.

Neste âmbito foi assumido, por exemplo, pelos EUA como aviso para os seus potenciais adversários e inimigos que um ciber-ataque às suas estruturas de energia ou outras estruturas críticas de um estado membro da NATO, que causem vítimas e graus de destruição similares a um ataque convencional deve ser suficiente para mobilizar todos os Estados da organização de acordo com as atuais regras.

Graças ainda aos avanços científicos-tecnológicos, o bioterrorismo assume-se como a arma perfeita para uma multiplicidade de estados mas também para organizações terroristas através da utilização ilegal de bactérias, vírus, fungos e toxinas principalmente contra a população de um país e seus bens moveis, tais como animais e culturas agrícolas, bem como de materiais desde que sua utilização ou presença seja relevante para o país. Trata-se assim de uma ameaça que ao contrário dos exércitos tradicionais não conhece fronteiras, não é detectável por métodos habituais ou possíveis de forma oportuna e de fácil contaminação ou transmissão. Deste modo o impacto pode não ser imediato, pois podem passar-se semanas sem que se tenha consciência efetiva de que se sofreu um ataque efectivo e que serve bem os propósitos das organizações terroristas e que na sua forma mais grave e devidamente

planeada e capacitada pode por em causa em risco a segurança nacional, causar um grande impacto na saúde pública, instabilidade social e gerar um pânico generalizado. Embora por norma se considere que o Homem é o alvo preferencial, a agricultura pode constituir-se como um alvo remunerador para efeitos da guerra ou do terrorismo biológico, tal como ocorreu no passado, ao ponto dos EUA terem desenvolvido aerossóis com agentes de doenças de plantas nomeadamente da ferrugem do trigo e do arroz que aplicados sobre os campos, desencadeiam a sua destruição com a conseqüente perda desses recursos para as populações num curto espaço de tempo.

Atualmente existem cerca de 1500 bancos de germes, onde é possível comprar agentes, havendo ainda o risco de roubo de agentes em laboratórios ou hospitais ou da sua obtenção direta em locais com elevados graus de contaminação, como já aconteceu por parte da ex-URSS. Somente nos EUA existem cerca de 1300 firmas ligadas ao setor e aproximadamente cerca de 110000 envolvidas na utilização e desenvolvimento de tecnologias ligadas a biotecnologia. De igual modo, na China existem cerca de 200 laboratórios, com uma estimativa de 20000 trabalhadores com questionáveis condições de segurança. Se paralelamente juntarmos o fato que entre 1989 e 1992 cerca de 75000 cientistas e técnicos altamente qualificados terem saído da ex-URSS cujo paradeiro ainda hoje se desconhece, assumimos ainda mais a imprevisibilidade que o bioterrorismo poderá assumir.

Grande parte dos microrganismos utilizados como armas biológicas são agentes conhecidos de doenças infecciosas cuja sintomatologia pode a partida ser confundida com uma doença comum, atuando principalmente por produção de toxinas. Deste modo, os agentes das armas biológicas, quando colocados a atuar num ambiente adequado multiplicam-se, conseguindo mesmo em doses relativamente pequenas produzir uma elevada taxa de letalidade, com a possibilidade de mutações contínuas o que dificulta ainda mais as potenciais medidas de proteção.

A NATO, através do manual “Biological warfare defense” apresenta uma lista de possíveis agentes para utilização em guerra biológica, em número de 39, onde se incluem bactérias, vírus, rickettsias, fungos e toxinas. O objetivo destes agentes, variam entre incapacitação

ate a letalidade. No entanto atendendo a infecciosidade e toxicidade, o número de agentes passíveis de serem utilizados com o objetivo de grande número de morte, e bastante diminuto, tais como vírus da varíola, vírus do ébola, bactéria da peste bubónica, bacilo do antraz e toxina botulinica.

Do ponto de vista do terrorismo, as armas biológicas, apresentam 3 importantes vantagens:

- excelente relação entre custo e as mortes que podem causar;
- dificuldade de deteção pelos sistemas de segurança tradicionais, podendo ser movimentadas com relatividade facilidade;
- a aplicação das armas biológicas ainda que com pequenos resultados mas desde que visíveis, provocam o pânico das sociedades e insegurança generalizada.

Guerra e terrorismo podem efetivamente vir a ter um enorme impacto na segurança da água, sendo que o sentimento de insegurança pode por si mesmo desencadear conflitos. Segundo orientações da NATO, é proposto que durante e após um início de um conflito armado, os esforços de prevenção de riscos inerentes à segurança de água deverão privilegiar a manutenção de volumes adequados de água para consumo e saneamento, com as respetivas seguranças físicas. Para obter tal, deverá ter-se em conta as seguintes prioridades:

- 1<sup>a</sup> Prioridade – Provisionamento de água – a quantidade é mais importante que a qualidade, especialmente se o destino dessa água for para efeitos de saneamento, pois os perigosos imediatos dizem respeito ao potencial perigo de expansão de epidemias causadas por falta de saneamento;
- 2<sup>a</sup> Prioridade – Continuidade dos abastecimentos – garantir a segurança quer dos aprovisionamentos quer das instalações elétricas essenciais para a manutenção e bombeamento de água;
- 3<sup>a</sup> Prioridade – Verificar continuamente a qualidade da água – garantindo a qualidade da água que é dirigida aos consumidores, nem que seja necessário recorrer a sistemas portáteis de tratamento de água.

São já vários os países a apostarem na proteção e preservação dos seus depósitos e concentrações de água, não só na perspetiva ambiental mas igualmente em termos estratégicos atendendo às contingências futuras. É deste modo inegável que cada vez mais o recurso água é um bem valioso, sendo que o acesso ao mesmo deverá ser cada vez mais controlado e no que diz respeito ao consumidor final, mais encarecido de forma a privilegiar um consumo mais regrado e restritivo.

É verdade que as alterações climáticas poderão nunca vir a provocar conflitos armados de elevadas proporções entre estados por si só, derivado da interdependência atual, mas poderão suscitar fortes dissensões interestatais e inclusive intraestatais bem como conflitos armados de pequena extensão e duração como forma de fortalecimento de posições. Por outro lado, a escassez de água em várias regiões do mundo poderá desencadear redes de cooperação em matéria de recursos hídricos, á medidas que os Estados se apercebam que a cooperação e o respeito por os outros Estados é mais vantajosa que um constante clima de fortes tensões regionais.

Ainda que seja efetivamente mais barato em termos económicos promover a paz que o conflito armado, as ideologias por detrás das atividades terroristas, bem como de outras ideologias políticas mais radicais, encaram os seus atos como um mero meio para atingir um fim, sendo que por vezes nem tais fins são de uma forma efetiva explícitos.

O mundo de mudança que hoje vivemos, é mutável por ações individuais de pequena ou grande escala inicial, sendo certo que a partir do momento que um sentimento de insegurança surja, é expetável uma resposta por parte dos Estados que definitivamente só irá continuar a aumentar e prolongar um ciclo inevitável de violência mesmo que seja realizada de forma subversiva, encoberta e de desafio perante o que é comumente aceite pela sociedade internacional.

O amplo leque cultural existente na UE, é o campo perfeito para esse conjunto de atividades, principalmente num momento em que cada vez mais os cidadãos não se revêm nos seus dirigentes políticos e na forma como o processo democrático se desenvolve. Esse é efetivamente o perigo existente, porquanto cada vez mais o inimigo será interior e inclusive nacional de um Estado da UE.

O fácil acesso de uma forma geral aos depósitos de água à população geral um pouco por toda a UE e a cada vez maior importância que estas estruturas apresentam no presente e no futuro, deverá fazer repensar a forma como vemos essas estruturas e como as devemos proteger de eventuais ataques, protegendo desse modo uma população cada vez mais dependente do acesso água.

Não nos devemos assim esquecer que o passado recente da Espanha foi feito de movimentos separatistas terroristas, como o caso da ETA e que nada diz que num futuro próximo desta ou de outras organizações surjam de dissidentes, que visem aproveitar o momento vulnerável da Espanha e da UE para promoverem a sua ideologia através de atos terroristas de grande impacto.

Portugal por seu turno, apesar de não possuir um passado recente de presença e atividade terroristas, poderá ser implicado indiretamente em tais atividades e sofrer diretamente com os acontecimentos que venham a ser realizados em território espanhol, pelo que a cooperação permanente com Espanha é um fator preponderante para o conhecimento, controlo e combate deste conjunto de atividades.

Analisando o contexto no qual se situa a Península Ibérica, onde Portugal e Espanha se encontram podemos considerar que existem vários riscos que podem colocar em causa a integridade territorial da região, e que a não serem confinados e/ou a não serem eliminadas as causas que lhe dão origem, podem degenerar em situações de enorme gravidade destacando-se:

- a) a proliferação de armamento, nomeadamente armas de destruição maciça;
- b) o subdesenvolvimento económico e assimetrias sociais;
- c) as disputas nacionalistas, de que se destacam o conflito entre a Espanha e a Grã-Bretanha sobre Gibraltar e o conflito sobre Ceuta e Melilla, entre a Espanha e Marrocos;
- d) as questões de autonomia de regime político, como são os casos do Sahara espanhol; a situação na Córsega e o terrorismo na Argélia derivada da ilegalização da frente islâmica de salvação (FIS);



- e) os conflitos de delimitação de fronteiras entre a Argélia e Marrocos e a Argélia e a Tunísia;
- f) a demografia galopante;
- g) os fluxos de emigrantes clandestinos;
- h) o fundamentalismo religioso;
- i) o terrorismo internacional;
- j) o narcotráfico e outros tipos de contrabando;
- k) eventuais ruturas no fluxo energético do petróleo e gás natural da Argélia e Líbia;
- l) a gestão dos recursos aquíferos;
- m) eventuais reivindicações relativamente aos arquipélagos próximos do norte de África;
- n) questões relativas a pescas;
- o) o carácter dos regimes políticos no Norte de África e Médio Oriente e as consequências ainda imprevisíveis da “Primavera Árabe” em vários países do Norte de África.

### 1.2. *Possíveis soluções de convergência*

Perante toda esta multiplicidade de factores e potenciais ameaças e atendendo ao que se coloca em causa, Portugal e Espanha acabam por se encontrar mais próximos que efectivamente julgam, apesar da tentativa de superioridade contínua de Espanha perante Portugal.

Apesar de efectivamente Portugal, possuir um menor território, menor população, menor PIB e para efeitos hídricos se encontrar bastante dependente de Espanha, não deixa de ser um valioso parceiro, atendendo à postura política de respeito que sempre teve para com Espanha, apesar de diversas vezes não ter sido correspondido de igual forma.

No entanto e como a gestão dos recursos hídricos é impossível ser vista a uma pequena escala atendendo à imensidão de território que uma bacia hidrográfica internacional, apresenta que vai na maioria das vezes verdadeiramente para além áreas referenciadas, derivado aos sistema de cargas das mesmas e a ligação destas a outras bacias, faz com que a problemática tenha de ser vista como um todo e deste modo procurando as respostas exactamente nessa mesma perspectiva.

Segundo Jones (1999) e de forma a enfatizar o ponto de vista ambiental, propôs 2 formas de promover a gestão da água:

1. A água deve ser gerida de uma forma que minimize a interferência com a natureza, mas que por outro lado maximize os benefícios da natureza, o que significa gerir o uso da água e manipulá-la de uma forma que permita a preservação e aumentar o acesso à água por parte da natureza e vida selvagem;
2. O meio ambiente deverá ser gerido de uma forma que permita a minimização dos impactos adversos no mesmo e maximizar os benefícios dos recursos aquíferos.

Os sistemas integrados de recursos aquíferos (IWRM<sup>6</sup>), são sistemas de gestão promovidos pela ONU e por vários países membros e um pré-requisito para a construção e desenvolvimento de infraestruturas especialmente em países em desenvolvimento. Na altura, a constituição destes sistemas foi uma grande evolução, pois permitia a conciliação de esforços de forma a que as áreas de desenvolvimento fossem tratadas com o mesmo ritmo, o que era essencial em países em desenvolvimento derivado da fraca qualidade das suas instituições.

A Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas (IRBM), foi a continuação da conceção inicial de IWRM, uma vez que esse sistema era insuficiente no que diz respeito à proteção ambiental, mas também na necessidade de promover um maior feedback do meio ambiente, das atividades humanas na bacia hidrográfica e os recursos aquíferos disponíveis. Este sistema de gestão tem sido incentivado de forma a procurar sustentabilidade e justiça social de forma a obter bem-estar social e económico de uma forma equilibrada sem esquecer a sustentabilidade.

Apesar dos benefícios deste tipo de gestão, surge como obstáculo o tipo de mentalidade principalmente nos países em desenvolvimento, onde o respeito pelo meio ambiente se pode considerar como sendo um luxo, principalmente quando há pessoas a morrer à fome, com falta de água ou por doenças contagiosas. Por outro lado, o fluxo de infor-

---

<sup>6</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Integrated\\_Water\\_Resources\\_Management](http://en.wikipedia.org/wiki/Integrated_Water_Resources_Management) – Última visualização em 02/05/2014

mação necessário para levar a cabo um projeto de gestão das bacias hidrográficas é de enorme complexidade e por este motivo também bastante onerosos e que implicam uma estrutura de avaliação e investigação bastante vasta.

Mesmo assim a gestão por bacias hidrográficas possui limitações, nomeadamente a problemática que os sistemas de recursos aquáticos não são totalmente definidos pelas delimitações naturais das bacias, porquanto frequentemente, os sistemas subterrâneos estendem-se para além das fronteiras das superfícies de drenagem das bacias hidrográficas. Outra das suas limitações é a transferência inter-bacias o que demonstra que muitas das bacias existentes são feitas pelo homem ou alteradas pelo mesmo. Ainda assim uma gestão assente nas bacias hidrográficas prova ser mais útil e eficiente, que outra assente em aspectos políticos ou fronteiriços, no entanto, com a escassez de água torna-se necessária uma comissão permanente que controle de forma eficiente e igual para ambos os países a manutenção dos caudais mínimos e a forma como a mesma é distribuída. Esta forma de gestão partilhada e permanente é bastante importante, atendendo à falta de mecanismos legais e de um direito internacional reconhecido que têm impossibilitado um progresso mais perentório e coeso no que diz respeito às decisões, a tomar e aos processos de conciliação entre as partes envolvidas. Além de que actualmente as privatizações das empresas nacionais de água são um obstáculo a este tipo de gestão, uma vez que não correspondem à área de implantação das bacias e em alguns casos acaba por haver associações de empresas nesta área, que alargam a sua área de influência para além da área de gestão.

Mas as soluções no que diz respeito às questões relacionadas com a água, não dizem somente respeito à sua gestão direta, mas também em alguns fatores que podem influenciar direta ou indiretamente quer a quantidade ou qualidade desta. Neste campo e uma vez que o papel que as alterações climáticas é efetivamente importante, a evolução que o Protocolo de Quioto venha a ter será de especial relevância.

No entanto, acima de tudo é necessário dar importância à problemática, trazendo-a a debate interno e internacional com os vários parceiros, com vista a promover um “novo” entendimento sobre o que é necessário desenvolver no presente, para preservar o futuro e deste

modo desenvolver uma ação concertada a diversos níveis e com diferentes parceiros, envolvendo um projeto transnacional, com objetivos concretos de curto, médio e longo prazo, com o pleno empenhamento de Portugal e Espanha no âmbito das suas políticas internas.

Deste modo, poder-se-ia considerar as seguintes áreas de intervenção, definindo objetivamente metas a concretizar:

- Políticas educação / consciencialização ambiental
  - Nível ensino obrigatório – É inegável o sucesso dos vários projetos que têm sido desenvolvidos nas comunidades escolares, preparando as crianças e jovens, para a prática mais consciente e responsável dentro das sociedades, sendo na maior parte das vezes a ponte para a transmissão de ideias e conceitos junto dos seus pais, alargando a esfera de influência dos projetos. É neste âmbito, que um projeto da UE que abarcasse as várias etapas de escolaridade, desenvolvendo conhecimentos, apetências e competências no que diz respeito à rentabilização dos meios que temos à nossa disposição, na tentativa de contribuirmos para um melhor meio ambiente nas suas várias vertentes.
  - Mudanças de comportamento – Verifica-se que de uma forma geral, não compreendemos a gravidade e consequências dos atos por nós praticados no nosso dia-a-dia e o quanto isso afeta o meio ambiente e no caso vertente a água que consumimos de forma errada e desnecessária. Deste modo há que forçar a mudança de comportamentos, quer através da informação que é disponibilizada, da publicidade ou inclusive dos órgãos de comunicação social.
  
- Política de preços e de quotas
  - Atualização dos preços da água de acordo com os gastos para a manutenção da sua qualidade – Verifica-se de uma forma generalizada que atualmente vemos a água como um recurso subvalorizado e do qual podemos dispor de uma forma inteiramente livre e irresponsável, quando atualmente

os factos demonstram precisamente o contrário. Deste modo e atendendo que a água disponível será cada vez mais escassa, o que para além de a carecer imediatamente, implica custos adicionais no seu tratamento, a atualização dos preços de acordo com os seus custos totais, ainda que de forma a mantê-la acessível aos cidadãos, produziria novos comportamentos, que se preveem no mínimo mais responsáveis.

- Atualização preços de acordo com o consumo de água e agregado familiar – Admitindo as necessidades específicas de acordo com o tamanho do agregado familiar, assim também deveria ser o pagamento por m<sup>3</sup> e posteriormente por quota, com agravamentos visíveis quando fosse ultrapassada a quota prevista para determinado agregado familiar.
  - Valorização recurso – A valorização do recurso, deverá ser feita nas várias atividades humanas, não conduzindo no entanto ao excessivo encarecimento dos produtos finais. Deverão ainda ser dados apoios especiais a projetos que promovam a poupança, reciclagem e reutilização do recurso desde as atividades económicas até às atividades individuais e familiares.
- Investimentos em estruturas chave
    - Construção de barragens e albufeiras – Ainda que nos últimos 40 anos se tenha assistido ao aumento do número de barragens e albufeiras, continua-se a verificar que para efeitos da captação de água para efeitos de consumo humano, torna-se imperioso que as localidades possuam cada vez mais autonomia neste campo, para todo o ano.
    - Novas redes de abastecimento nacionais – Não existem estimativas concretas de quantos milhões de litros se perdem anualmente devido a condutas velhas e inadequadas às novas exigências de consumo e à expansão das localidades. Sendo por norma investimentos de grande monta para as localidades de menor expressão, torna-se necessário repensar uma política de investimentos públicos neste sector.
    - Reutilização água – Verifica-se que o atual parque habitacional não contempla estruturas que visem a reutilização da água

proveniente da chuva ou inclusive de outros usos domésticos que ainda permitem a sua reutilização numa ou noutra área. A imposição de regras de construção deste tipo de estruturas, apesar de encarecer o preço final das mesmas, mostrar-se-ia extremamente benéfico num curto, médio prazo.

- Novos modelos de gestão agrícola
  - Aposta em novas culturas – Atendendo às mudanças climáticas e a forma como estas irão afetar as culturas principalmente em países cujas produções se baseiam em agricultura de regadio, poderá existir a necessidade de apostar em novas culturas ainda que menos produtivas e proceder à reconversão atempada das culturas
  - Gestão agrícola dos espaços de acordo com a evolução climática e dos solos na Europa – Concertação das políticas nacionais e da UE no campo da agricultura, com vista à sua otimização e rentabilização
- Investigação e desenvolvimento
  - Aposta em tecnologias de reutilização da água – Promover a investigação científica no campo da reutilização da água para fins domésticos, industriais e agrícolas
  - Investigação em novas culturas – Atendendo que o clima tenderá a ser cada vez mais seco e com menor precipitação, desenvolver novas potencialidades das culturas já existentes, de acordo com os novos padrões climáticos
  - Dessalinização – Verificando-se a possibilidade de o nível médio do mar, vir a subir o que poderá provocar a contaminação de solos e da água, promover o investimento em tecnologias que permitam a utilização desses solos e a utilização de água de teor salino
- Organizações transnacionais de gestão hídrica
  - Maior capacidade interventiva, de planeamento e iniciativa
    - Atendendo o elevado número de bacias hidrográficas internacionais existentes na UE, tem de existir uma maior con-

- certação entre países, através das organizações criadas para esse efeito, com iniciativas concertadas e com definição de objetivos concretos e reais que sirvam os interesses dos vários países intervenientes, com vista à manutenção dos caudais e aumento da disponibilidade da água.
- Acordos transfronteiriços de gestão de bacias hidrográficas
    - Uma vez que o aspeto essencial para a boa vigência dos acordos transfronteiriços é a boa cooperação entre os diversos países. Os acordos vigentes deverão ser revistos e eventualmente reformulados de forma a garantir a manutenção dos caudais mínimos à medida que as evoluções climáticas forem provocando alterações severas na disponibilidade da água.
  - Apoio aos países em desenvolvimento
    - Uma vez que aos países em desenvolvimento não é possível facilmente aceder a novas tecnologias, nem levar a cabo grandes investimentos em áreas essenciais como o saneamento, canalizações públicas e barragens, somente com o investimento estrangeiro a longo prazo, será possível elevar a qualidade destas infraestruturas ao patamar existente nos países desenvolvidos e deste modo promover uma redução nas perdas de água.
  - Nova versão do Protocolo de Quioto
    - A existência de uma nova versão do Protocolo de Quioto, com metas mais abrangentes e ambiciosas que o anterior Protocolo e com diferentes sub-intervalos de vigência, com vista à adaptação sucessiva dos diferentes países. Mas para que tal seja realmente visível a aplicação dessas medidas, deve-se procurar que exista o máximo de países signatários;
  - Mecanismos legais de resolução de litígios
    - Atendendo que poderão vir a existir litígios relativamente à gestão de água e que o direito internacional, nos seus moldes atuais, não tem os mecanismos necessários e suficientes para repor a legalidade das situações que venham a ser suscitadas,

há que conceber mecanismos legais aos quais os interessados possam acorrer e efetivamente resolvam os problemas que venham a existir;

Apesar de ser um conjunto vasto de medidas e verificando-se que algumas, para serem amplamente implementadas necessitam de fortes investimentos monetários, somente assim será possível obter resultados efetivamente visíveis a médio prazo.

O sucesso das medidas dependerá em larga medida do grau de empenhamento dos governos, das sociedades civis e responsáveis pelas atividades económicas, sendo que todos os intervenientes deverão ter uma parte ativa e entender as suas responsabilidades perante o presente e o futuro que se avizinha.

Para além de todas as medidas apresentadas, uma que mais determinará o futuro, tem forçosamente a ver com as políticas de educação ambiental, pois a soma de pequenos gestos diários de uma sociedade consciente, poderá efetivamente fazer toda a diferença no futuro.

Entre Portugal e Espanha todas as medidas equacionadas deverão ser abrangentes a ambos os países e com iguais graus de empenhamento, sendo que Portugal, uma vez que tem uma posição de dependência relativamente a Espanha, deverá ainda mais aprofundar determinadas áreas, nomeadamente investimento em áreas chave e em novos modelos de gestão agrícola, sendo que a opção das culturas de regadio deixará de ser possível em determinadas áreas de Portugal.

A Península Ibérica pela sua configuração e pela profunda dependência que Portugal tem relativamente a Espanha, no que diz aos recursos hídricos faz com que as políticas que venham a ser seguidas, tenham de ser profundamente concertadas entre os 2 países.

Ambos os países têm de promover uma reestruturação interna, principalmente na parte sul e sudeste dos seus territórios, sendo que a agricultura desempenha uma importante atividade económica nesta região principalmente em Espanha, mas também para combater uma potencial desertificação, uma vez que serão as regiões mais afetadas da Península Ibérica de forma direta pelas alterações climáticas.

Portugal, ainda mais que Espanha, deverá equacionar a sua sustentabilidade e desenvolver mecanismos nos vários sectores de acti-



vidades que lhe permitam assegurar num futuro próximo uma maior independência energética, alimentar e hídrica de Espanha, para além de promover um aumento da segurança das instalações críticas do país, que sucessivamente ao longo dos anos têm sido deixadas ao abandono.

Atendendo que a escassez do recurso água, promoverá profundas alterações nas sociedades, o papel e a intervenção dos Estados será de extrema importância, na condução e na orientação das políticas seguidas, mas também na sequência de tal, ao dar aos mais afetados alternativas viáveis para o futuro.

As políticas a seguir quer por Portugal, quer por Espanha, deverão ser sempre vistas em conjunto e em estreita ligação. Este ponto será vital, uma vez que historicamente a Espanha tende a manter uma postura de supremacia, de não permissão de ingerência, de autonomia e de falta de comunicação com Portugal.

Deste modo, poderá esperar-se uma posição por parte de Espanha que poderá colocar sérios entraves à realização de políticas conjuntas e concretas.

Por ora, e a menos que a situação tenha uma evolução radical num curto espaço de tempo, a única solução possível para a concertação destes projetos, será efetivamente no âmbito da UE, obrigando todos os seus Estados membros à prossecução de objetivos, métodos, medidas e políticas comuns.

De outra forma, a simples vontade de Portugal, na sua qualidade de país mais afetado e dependente pela diminuição do caudal dos rios internacionais, poderá não ser suficiente, para prosseguir qualquer intenção de cooperação por parte de Espanha, mesmo apesar dos Acordos estabelecidos entre ambos países.

O atual processo de evolução da própria UE e o fato de serem sempre praticados intervalos de tempo demasiado vastos para a aplicação de legislação ou de políticas, demonstra que a UE por um lado caminha a velocidades diferentes, mas que também os Estados continuam a manter a sua autonomia.

Essa autonomia e o sentimento de não pertença a uma comunidade de países alargada, poderão ser os maiores entraves na prossecução destas políticas, bem como até na interação entre países tão profun-

damente interligados economicamente como é o caso de Portugal e Espanha.

Somente no âmbito da UE, será possível chegar a políticas de consenso e de construção de uma nova realidade onde a água, será o recurso muito mais escasso, valioso, mas que manterá sempre uma característica inevitável, porquanto é essencial para a vida.

Deste modo, serão previsíveis inúmeras dificuldades na cooperação dos diferentes países, uma vez que todos os países terão interesses reais na manutenção dos seus recursos ou no acesso aos mesmos, para o desenvolvimento das atividades humanas no interior de cada Estado.

Efetivamente o futuro é cada vez mais incerto e a necessidade de assumir os desafios emergentes da realidade que atualmente vivemos, ainda que não apercebida pela maior parte dos indivíduos e dos governos, torna difícil a prossecução de políticas comuns com vista a uma atempada preparação e resposta para os problemas que em breve serão bem reais para a maioria países europeus, sendo que Espanha e Portugal serão dos mais afetados.

É este cenário, que deverá fazer unir os esforços quer de Portugal, quer de Espanha, num cenário de cooperação contínua e aprofundada, uma vez que efetivamente poderá ser a forma como essa cooperação seja levada a cabo que poderá ditar o futuro de ambos os países, com a premissa de que juntos poderão ser sempre mais fortes do que separados.

## BIBLIOGRAFIA

Agência para o investimento e comércio externo de Portugal – **Mercados, informação global Espanha**. 2011

ANPPAS – **Bacias hidrográficas internacionais: territórios, governance e perspectiva de cooperação**. Florianópolis: V Encontro Anual ANPPAS, 2010.

ARNELL, N.W. – **Effect of IPCC SRES emissions scenarios on river runoff: a global perspective**. Hydrology and Earth System Sciences, 2003.

ASSIMACOPOULOS, D. – **Recovery of full cost and pricing of water in the Water Framework Directive**.

- BADIE, B.- *La fin des territoires. Essai sur le désordre international*. Paris: Fayard, 1995.
- BARBOSA, André – *Espaço Afro-Ibero-Latino Americano: geopolítica, geoestratégica e importância para a lusofonia*. Centro de Estudos da população, economia e sociedade.
- BENISTON, M.; STEPHENSON, D. B.- *Extreme climatic events and their evolution under changing climatic conditions*. Global and Planetary Change, 2004.
- BRINGEZER, Stefan – *Towards sustainable resource management in the European Union*. Wuppertal, Institut for klimaumwelt, energie, 2002.
- BURROWS, Paulina – *La contribucion de los estados miembros al sostenimiento de la politica comum de seguridad e defense europea*. Observatorio de Politica exterior espanola, 2011.
- BUTLER, David, KALLIS, Giorgios – *The EU Water Framework Directive: Measures and implications*. Elsevier – Water policy 3, 2001.
- CARDOSO, Vizela – *Visão da Espanha sobre o seu Papel no Mundo: Implicações para os Interesses de Portugal nomeadamente nas Áreas da Segurança e Defesa*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1997.
- CASTLES, Stephen – *International Migration at the beginning of the 21<sup>st</sup> century: global trends and issues*. UNESCO, 2000.
- CAJARABILLE, L. Victor – *A plataforma continental na problemática da Defesa Nacional*. 2009.
- Comissão Europeia – *Proteção das águas subterrâneas na Europa: a nova diretiva da água subterrânea*. Espanha: Comissão Europeia, 2008.
- COPLAND, Claudia – *Terrorism and security issues for the water infrastructure sector*. Congressional Research Service EUA, 2010.
- EISENREICH, Steven – *Climate change and the european water dimension*. European Commission. Italia: Joint Research Centre, 2005.
- ESTEVES, Pedro – *O papel de Portugal no Magreb – um caminho para uma parceria euro-med-atlântica (working paper)*. Grupo de estudos Euro/Méd/Atlantico.
- European Commission – *Water security and droughts, Second intern report*. European Commission. 2003.
- European Commission – *Climate Change and the European Water Dimension*. Italia: 2005.
- European Commission – *Guidance document No. 24 – River basin management in a changing climate*. 2009.

- European Environment Agency – **Sustainable use of Europe’s water?**. European Environment Agency, 2000.
- European Environment Agency – **Annual Report 2009 and Environmental statement 2010**. Copenhagen: European Union, 2010.
- European Environment Agency – **Sustainable water use in Europe: Part 3 – Extreme hidrological events: floods and droughts**. Copenhagen, 2001.
- European Environment Agency – **Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought**. Copenhagen, 2009.
- European Water Initiative – **Annual Report**. 2009.
- Food and Agricultural Organization of United Nations – **Climate Change, Water and Food Security**. Roma: 2008.
- GALLARDO, Xavier – **The Spanish-Moroccan border complex: processes of geopolitical, functional and symbolic rebordering**. Elsevier, 2007.
- GLEICK, Peter – **Water and Terrorism**. International Water Association Publications, 2006.
- HAAS, Hein de – **The myth of invasion: Irregular migration from west Africa to Maghreb and the European Union**. International Migration Institute, 2007.
- HANSEN, J. et al. (28 autores) – **Climate forcings. Goddard Institute for Space Studies SI2000 simulations**. 2002.
- HERMANS, Leon – **Climate Change, water stress, conflict and migration: taking stake of current insights trough a vulnerability lens**. Delft University of Technology.
- HOESKTRA, Arjen – **The global dimension of water governance: why the river basin approach is no longer sufficient and why cooperative actions at global level is needed**.
- HENSON, Robert – **Alterações Climáticas**. Porto: Rough Guides, 2009.
- HOLMES, R.L. – **On War and Morality**. Princeton University Press, Princeton, 1989.
- HULME, M.; JENKINS, G.J. – **Climate change scenarios for the UK**. Climatic Research Unit, Norwich, 1998.
- Institute for International and European Environmental Policy – **EU water saving potencial**. 2007.
- Instituto da Água – **Administração dos Recursos Hidricos**. Plano Nacional da Água, 2004
- Intergovernmental Panel on Climate Change – **Climate Change 2007**. Synthesis Report, 2007.

- JOHNSON, J. T. – **Can Modern War Be Just?** New Haven: Yale University Press. 1984
- JONES, A. A. J. – **Water sustainability: a global perspective.** Londres: Hodder Education, 2010.
- LANZ, Klaus, SCHEUER, Stefan – **EEB Handbook on EU water policy under the water framework directive.** Bruxelas: 2001.
- MARTIN, Philip – **Managing international labor migration in the 21st century.** South Eastern Journal of Economics, 2003.
- MENDONÇA, FRANCISCO – **Aquecimento global e saúde: uma perspectiva geográfica.** Terra Livre Volume 1 n.º 20. S. Paulo: 2003.
- MUENG, Rainer – **Aging and demographic change in european societies: main trends and alternative policy options.** Hamburg Institute for International Economics. 2007.
- Parlamento Europeu – **Directiva 2000/60/CE.** Bruxelas: União Europeia, 2000.
- RAMSEY, P. – **The Just War.** University Press of America. 1968.
- REES, H.; COLE, G.A. – **Estimation of renewable water resources in the European Union – Report to the Commission of European Communities.** Wallingford: Institute of Hidrology, 1997.
- República Portuguesa – **Resolução da Assembleia da Republica n.º 62/2008. Diário da República 1ª Série n.º 222.** Lisboa: Diário da República, 2008.
- Royal Institute for International Relations – **A European security concept for the 21<sup>st</sup> century.** Bruxelas: Academia Press, 2004
- SANTOS, Loureiro – **Estratégia Integrada”, in *Reformar Portugal: 17 Estratégias de Mudança.*** Lisboa: Oficina do Livro, 2002.
- Shava, Vandana – **Globalization new wars.** Women Unlimited, 2005.
- SILVA, Júlio; HAIE, Naim – **Planeamento e gestão global de recursos hídricos costeiros: Estratégia para a preservação e controlo da intrusão salina.**
- SIMMA, B. – **NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects.** European Journal of International Law, 1999.
- TEICHMAN, J. – **Pacifism and the Just War.** Basil Blackwell. 1986.
- TEODOSIU, Carmen, BARJOVEANU, George, TELEMAN, Daniela – **Sustainable water resources management: River Basin Management and the EC Water Framework Directive.** Environment Engineering and Management Journal, 2003.
- The Royal Society – **Climate induced population displacements in a 4C<sup>+</sup> world.** 2011.

- TOMÉ, António – **As relações Portugal – Espanha num mundo em globalização**. Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais, 2007.
- TRIANDAFYLLOIDOU, Anna – **Irregular migration in the early 21<sup>st</sup> century**. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, Ashgate, 2010.
- United Nations – **Four Scenarios for Europe: based on UNEP’S third global environment outlook**. United Nations Environment Programme, 2003.
- WALZER, M – **A Guerra em debate**. Lisboa: Livros Cotovia, 2004.
- WALZER, M. – **Just and Unjust Wars**. Harmondsworth: Penguin, 1977.
- World Health Organization – **Water and Health in Europe**. Finlandia: WHO Regional Publications, 2002.
- World Wide Fund for Nature – **Water footprint in Portugal**. WWF, 2011.
- ZOLO, D., Hans Kelsen: **International Peace through International Law**. European Journal of International Law, 1998.

[http://ec.europa.eu/environment/water/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm) – ultimo acesso em 02/05/2014

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/l28002b\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28002b_en.htm) – ultimo acesso em 02/05/2014

<http://ga.water.usgs.gov/edu/watercycleportuguese.html> – ultimo acesso em 02/05/2014

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Ciclo\\_hidrol%C3%B3gico](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ciclo_hidrol%C3%B3gico) – ultimo acesso em 02/05/2014

<http://ga.water.usgs.gov/edu/watercycle.html> – ultimo acesso em 02/05/2014

[http://hdr.undp.org/en/media/07-Chapter6\\_PT1.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/07-Chapter6_PT1.pdf) – ultimo acesso em 02/05/2014

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/use-of-freshwater-resources/use-of-freshwater-resources-assessment-2> – último acesso em 02/05/2014

<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000043001-000044000/000043454.pd> – último acesso em 02/05/2014

[http://www.iksr.org/fileadmin/user\\_upload/Dokumente\\_en/rhein2020\\_e.pdf](http://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/Dokumente_en/rhein2020_e.pdf) – último acesso em 02/05/2014

<http://www.eea.europa.eu/themes/water/water-resources/water-use-by-sectors> – último acesso em 02/05/2014

[http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-8/news/europe/HDR\\_2007\\_2008\\_BBT\\_Abril\\_2008.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-8/news/europe/HDR_2007_2008_BBT_Abril_2008.pdf) – último acesso em 02/05/2014

<http://www.euwi.net/>- ultimo acesso em 02/05/2014

<http://www.refresh.ucl.ac.uk/> – último acesso em 02/05/2014

<http://www.ipcc.ch/>- último acesso em 02/05/2014

<http://www.inag.pt/> – ultimo acesso em 02/05/2014

<http://en.wikipedia.org/wiki/Rhine> – ultimo acesso em 02/05/2014

[http://www.usgs.gov/climate\\_landuse/](http://www.usgs.gov/climate_landuse/) – ultimo acesso em 02/05/2014





# Ucrânia, a Última Fronteira entre o Ocidente e a (Velha) Rússia<sup>1</sup>

JOÃO PIRES BARRADAS

**Resumo:** Da análise histórica da relação entre a Rússia e a Ucrânia retira-se um padrão comportamental da Federação Russa, que remonta, pelo menos, aos anos 20 do século passado. Esse padrão comportamental mantém-se hoje, na tentativa ávida de manter uma esfera de influência da antiga “Cortina de Ferro”. A postura agressiva de Vladimir Putin para com a comunidade ocidental resultou directamente no conflito em Donetsk, pelo que urge uma posição concertada da União Europeia, da OTAN e Estados Unidos que se traduza em mais do que sanções económicas.

*Expressões-chave:* Ucrânia – Rússia – União Europeia – Estados Unidos da América – OTAN – Vladimir Putin – Europa de Leste – Relações Internacionais – EuroMaidan – Iulia Timochenko – Revolução Laranja – Crimeia

**Abstract:** From the historical analysis of Russia’s relationship with Ukraine it is possible to discern the Russian Federation’s behavior pattern, which dates, at least, to the 1920’s. Such behavior pattern still holds strong today, in the eager attempt of maintaining an influence over the so called “Iron Curtain”. Vladimir Putin’s aggressive stand towards the West has directly resulted in the armed conflict in Donetsk, for which reason urges a common front between the European Union, NATO and the United States that results in more than economic sanctions.

*Key-Words:* Ukraine – Russia – European Union – United States of America – NATO – Vladimir Putin – Eastern Europe – International Relations – Euro-Maidan – Iulia Timochenko – Orange Revolution – Crimea

---

<sup>1</sup> Entregue: 1.9.2014; aprovado: 12.12.2014.

## 1. Introdução

No âmbito do estudo da História das Relações Internacionais, releva o estudo de padrões de conduta diplomática, sendo que este pode ser um factor contributivo para o evitar de futuros conflitos entre nações. No entanto, casos existem em que mesmo mantendo um nação, independentemente das transições governamentais, ideológicas, ou qualquer outras que ocorram, o mesmo padrão comportamental, nada parece permitir a antecipação dos seus actos.

Este é o caso da Rússia. Desde os tempos de Pedro, o Grande, a Rússia sempre adoptou uma postura eminentemente expansionista, imperialista. Tal conduta manteve-se no ADN dos seus líderes, passando por Catarina, a Grande, Alexandre III, até aos líderes soviéticos, desde logo Estaline, culminando no actual Presidente da Federação Russa, Vladimir Putin.

Poucos países sofreram mais sob o jugo da Rússia do que a Ucrânia. É precisamente esse o foco de análise da nossa exposição, abordar a história russa das suas relações com a Ucrânia, tentando que fique clara a conduta imperialista deste país, mesmo nos dias de hoje, em que as nações obedecem, na sua relação com outras nações e instituições internacionais, ao primado do Direito e da autodeterminação dos povos. Estes factores relevam acima de tudo hoje na zona de Donetsk, onde a Rússia mantém o seu braço de ferro, não só com o recém-eleito governo de Kiev, pró-Occidental, mas também com a própria comunidade ocidental.

Entendemos importante o estudo deste conflito e da sua história, na medida em que a análise da realidade internacional é hoje uma das formas essenciais de prevenir ameaças à soberania, principalmente numa área de enorme importância económica para a União Europeia (na qual Portugal é membro activo), principalmente se considerarmos a sua política energética.

O termo “Ucrânia”, na língua desse país, significa confim ou fronteira. Para a União Europeia, a ocidentalização do Leste europeu pode significar o estabelecimento na comunidade internacional de uma União Europeia enquanto sujeito essencial no âmbito diplomático. Para a Rússia, a Ucrânia é precisamente isso, uma fronteira, o limite

do território, das concessões que estão disponíveis para realizar ao Ocidente.

## 2. Do fim da II Guerra Mundial ao fim da União Soviética

Antes da análise da actual conjuntura ucraniana, julgamos importante contextualizar historicamente o percurso do país até à chegada ao panorama actual. Tal servirá, não só para melhor compreender a relação entre a Ucrânia e a Rússia, mas também a dependência económica da última pela primeira e os motivos pelos quais se processa a desagregação do país nos moldes que hoje observamos. Por últimos, julgamos que também permitirá compreender os motivos que levam a Ucrânia a querer “virar-se” para o Ocidente, e para a abertura a instituições como a União Europeia e a própria Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Neste sentido, entendemos que o melhor ponto de partida para essa exposição histórica será o final da Segunda Guerra Mundial, terminando nos anos imediatamente a seguir fim da União Soviética. Como se sabe, durante este período, o trilho percorrido, quer pela URSS, quer pela Ucrânia, foi o mesmo, essencialmente por imposição do primeiro. Será, para nós, claro no final que, tal como para muitos dos países do Leste europeu, para os Estados Balcânicos, e para a Europa no geral, foi este período decisivo, tal como as cicatrizes do conflito de 1939-45, na forma como se processam as relações entre Estados nesta parte do mundo.

Como nos diz Henry Kissinger, “*the West must understand that, to Russia, Ukraine can never be just a foreign country*”<sup>2</sup>. Tal será compreensível, desde logo, se nos recordarmos que esta foi unida, pela primeira vez, à URSS, enquanto República Socialista Soviética Ucraniana, em Dezembro de 1922. Dir-se-á que tal argumento histórico

---

<sup>2</sup> Kissinger, Henry A., *To settle the Ukraine crisis, start at the end*, [http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html) (última visualização 23-11-2014).

não pode subsistir hoje contra o princípio de autodeterminação dos povos. No entanto, atentemos no que ocorreu nas décadas seguintes, até aos dias de hoje.

Apesar da integração precoce na URSS, comparativamente ao tempo de “adesão” de países como Checoslováquia (hoje, República Checa) ou a Roménia, cuja conversão ao socialismo apenas ocorreu após 1945, tal não impediu que a Ucrânia passasse pelas provações típicas dos países de leste que se encontravam sob a égide da URSS. Desde logo, os expurgos, manobra típica de Estaline, tornada prática comum dentro da própria Rússia de modo a incutir o terror na população, elites culturais e proletariado, mas também dentro do próprio Partido Comunista da União Soviética (doravante, PCUS), no sentido de manter o PCUS livre de membros que discordassem da orientação do Comité Central (o órgão responsável pela direcção do Partido e, na prática, de toda a URSS. Importante frisar, no entanto, que mesmo a pertença a tal órgão não implicava a protecção dos expurgos). Esta prática atingiu a Ucrânia em duas alturas distintas, tendo como objecto essencial a elite cultural e política do país, resultando na eliminação de quatro quintos da elite cultural da Ucrânia<sup>3</sup>, nos períodos de 1929-34 e 1936-38.

Após esta altura, a Ucrânia vê-se envolvida na Segunda Guerra Mundial (1939-45). Tal fica a dever-se, mormente, devido ao Pacto Molotov-Ribbentrop (assim designado em honra dos Ministros dos Negócios Estrangeiros soviético e alemão, Vyacheslav Molotov e Joachim von Ribbentrop, respectivamente), de 1939, o qual veio determinar, não só a não-agressão entre ambas as potências em termos bélicos, mas essencialmente a atribuição de esferas de influência, nomeadamente a atribuição dos países Bálticos à URSS, tal como o Leste da Polónia e a Bessarábia (zona que inclui a Roménia e parte da Ucrânia), e o Oeste da Polónia e a Lituânia à Alemanha, apesar desta última ter sido mais tarde atribuída à URSS. Incluíram-se também acordos ao nível económico, relevando aqui a troca de petróleo sovi-

---

<sup>3</sup> Para análise mais detalhada deste período particularmente expressivo da repressão soviética sobre a Ucrânia, R. Marples, David: “*Heroes and Villains – Creating National History in Contemporary Ukraine*”, Central European University Press, Budapest, New York, 2007, págs. 79-124.

ético vindo do Cáucaso e trigo da Ucrânia em troca de equipamento militar e ouro alemão.

No entanto, quando no âmbito da *Operação Barbarossa*, as potências do Eixo, juntamente com a Finlândia, invadem a União Soviética, um dos principais alvos da ofensiva foi a Ucrânia, tendo Hitler o objectivo de, no âmbito do extermínio da URSS, criar o *Lebensraum* (“espaço vital”). A ofensiva de Kiev teve um sucesso particularmente esmagador resultando no extermínio de quatro exércitos soviéticos e o acesso à Crimeia, na altura a região mais importante do Leste desenvolvido da Ucrânia.

Durante este conflito, e tal como em vários países europeus, desenvolveram-se movimentos de resistência às forças ocupantes, quer no caso soviético, que no caso dos invasores nazis, apesar dos vários casos relatados de colaboração com ambas as forças ocupantes. Esta reacção paradoxal por parte do povo ucraniano deve-se ao facto de, à partida, as forças alemãs serem vistas como uma força libertadora. No entanto, ao prosseguirem as políticas soviéticas de fazendas colectivas, aliadas ao genocídio judeu e à deportação em massa de trabalhadores para a Alemanha gerou as reacções antagonistas acima descritas.

No final do conflito, estima-se que as perdas totais civis durante a guerra e a ocupação nazi na Ucrânia possam atingir os oito milhões de pessoas, sendo que cerca de meio milhão seriam judeus. A estes números, juntam-se um quarto dos onze milhões de soldados do Exército Vermelho mortos em batalha, que seriam ucranianos étnicos<sup>4</sup>.

Após o final do conflito com a Alemanha Nazi, toda a Europa de Leste se viu envolvida numa enorme instabilidade, advinda de vários factores: a maioria dos países desta região não tinha poder político estabelecido ou qualquer tipo de entidade administrativa, permanecendo sob ocupação de forças externas (neste caso concreto, soviéticas). Tal resultou numa influência externa na constituição dos governos desta região, tal como na formação de novos corpos policiais, etc. Mas,

---

<sup>4</sup> Para uma descrição precisa das provações das grandes potências na Segunda Guerra Mundial, tal como dos estados menores, Beevor, Anthony, *A Segunda Guerra Mundial*, Bertrand Editora, Lisboa, 2012.

mais do que isto, por toda esta região grassou um verdadeiro conflito étnico, do qual o conflito entre a Ucrânia e a Polónia é um excelente exemplo da forma como, já nesta altura, a Rússia se servia de conflitos previamente existentes para, de facto, dividir e conquistar.

Aproveitando o conflito étnico travado entre a Ucrânia e a Polónia, a URSS deslocou a fronteira da Ucrânia para Oeste, assim servindo dois propósitos: alargar o território da União Soviética e alcançar os objectivos do UPA (*Ukrains'ka Povstans'ka Armiia*, ou Exército Rebelde Ucrainiano), dando aos ucranianos precisamente aquilo por que lutavam. Quaisquer polacos que estivessem do lado errado da nova fronteira (conhecida como Linha Curzon), seriam deportados, e o mesmo seria esperado dos ucranianos do lado oposto. Apesar do ultraje causado ao governo polaco, na altura ainda exilado em Londres, e mesmo aos Aliados, Churchill e Roosevelt, nenhum estava disposto a desafiar Estaline nesta questão, vindo mesmo a formalizar esta fronteira na Conferência de Ialta, em Fevereiro de 1945. Tal resultou no repatriamento forçado de quase 800 000 polacos da Ucrânia Soviética para a Polónia, tendo os polacos, com a bênção Soviética, respondido da mesma forma, repatriando mais de 482 000 ucranianos. Estas acções, devido aos motivos apontados acima, foram levadas a cabo, em diversas situações, por grupos nacionalistas e membros de milícias clandestinas, o que resultou em acções brutais como a do massacre de Zawadka Morochowska, aldeia do sudeste da Polónia, mas habitada inteiramente por ucranianos étnicos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Como descreve Lowe, Keith, de forma particularmente gráfica, em *Continente Selvagem – A Europa no Rescaldo da Segunda Guerra Mundial*, «Para além de pilharem exaustivamente a aldeia e de roubarem a maior parte do gado, os soldados polacos tinham matado dezenas de aldeões, na sua maioria mulheres e crianças. (...) Pior dos que os homicídios era a forma como tinham sido cometidos. Muitos foram espancados até à morte, esventrados ou incendiados», pág. 275, Bertrand Editora, Lisboa, 2013. Recomenda-se esta obra para detalhes sobre o percurso da Europa nos 10 anos imediatamente a seguir à Segunda Guerra Mundial.



Efectivamente, os factos descritos acima constituíram a conduta normal da URSS nos anos imediatamente a seguir à Segunda Guerra Mundial. Procedendo à concessão de garantias aos Aliados quanto à constituição de governos democráticos no Leste da Europa, assegurando que a manutenção do Exército Vermelho nesta região servia apenas o propósito da manutenção da segurança dos civis e do normal funcionamento dos processos eleitorais, Estaline já se movimentava simultaneamente no sentido de assegurar uma protecção territorial para a URSS, influenciando o crescimento dos partidos comunistas na Europa de Leste e Central, utilizando a força se necessário, mas garan-

<sup>6</sup> Países satélite da URSS. Este mapa, que não refere a Ucrânia, permite compreender a total integração desse país na URSS em meados de 1949, não sendo visto sequer enquanto satélite soviético. Mapa retirado de [http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/europe/04/changing\\_borders/html/1949.stm](http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/europe/04/changing_borders/html/1949.stm) (última visualização a 23-11-2014).

tindo a expansão do seu poder e doutrina. Como bem explica Tony Judt, “o que aconteceu após 1945, foi que a União Soviética assumiu literalmente o controlo do que a Alemanha abandonara, anexando a Europa de Leste à sua própria economia como um recurso a ser discricionariamente explorado. (...) Estaline refez a Europa de Leste à imagem da União Soviética, reproduzindo a história, as instituições e as práticas soviéticas em cada um dos pequenos Estados, agora controlados pelos partidos comunistas”<sup>7</sup>. De facto, esta “*fortress mentality*” perdurou até aos dias de hoje na Rússia, pois Vladimir Putin aplica as mesmas tácticas de Estaline para manter o poder de forma autocrática, ao mesmo tempo tentando influenciar a política dos Estados periféricos, ainda que sem a forma visionária que Estaline defendia<sup>8</sup>.

Após o impasse que resultou da Conferência de Potsdam (que decorreu entre 17 de Julho e 2 de agosto de 1945), a cisão entre o Ocidente e o Leste tornou-se inevitável. Já antes, em Maio de 1945, Churchill havia alertado o emissário americano em Londres, Joseph E. Davies, para a possibilidade iminente das intenções de Estaline de dominar quer a Europa de Leste, quer a Europa Central, aviso que Davies preferiu ignorar pois os EUA, nesta altura já presididos por Harry S. Truman, defendiam que a diplomacia Leste-Oeste devia ser mantida com base na boa-fé da conduta soviética. Faz aqui sentido recordar mais uma vez Henry Kissinger<sup>9</sup>, que falava precisamente sobre o antigo Primeiro-Ministro britânico: «A razão por que os profetas são tão raramente ouvidos (...) é a de o seu papel transcender os limites da experiência e da imaginação dos seus contemporâneos. Só alcançam reconhecimento quando a sua visão se transforma em experiência – ou seja, quando é tarde de mais para tirar proveito das suas previsões». Neste sentido, os avisos do “Velho Leão” foram permanentemente ignorados, até ser tarde de mais. Não se pode afirmar que apenas a

---

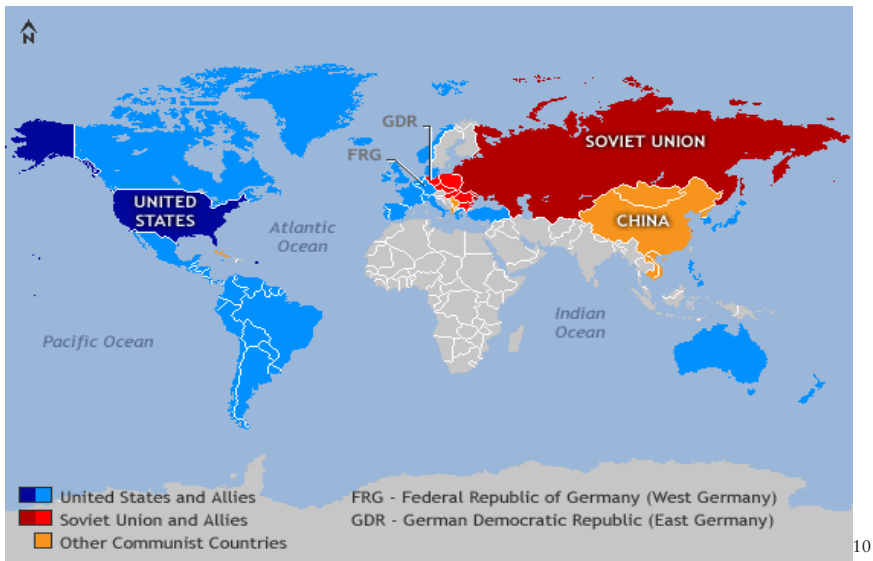
<sup>7</sup> Judt, Tony, *Pós Guerra – História da Europa desde 1945*, pág. 205, 3ª Edição, Edições 70, Lisboa, Janeiro de 2009.

<sup>8</sup> Khrushcheva, Nina L., *Inside Vladimir Putin's Mind: Looking Back in Anger* <http://www.worldaffairsjournal.org/article/inside-vladimir-putin%E2%80%99s-mind-looking-back-anger> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>9</sup> Kissinger, Henry, *Diplomacia*, pág. 386, 3ª Edição, Gradiva, Lisboa, Outubro de 2007.



intransigência de Estaline foi culpada pela Guerra Fria em que o mundo mergulhou nos 40 anos seguintes, ou sequer a ingenuidade ocidental. O próprio fosso cultural entre os dirigentes americanos e soviéticos desempenhou o seu papel.



Do conflito da Guerra Fria, surgiram as esferas de influência que se manteriam por 40 anos, até ao colapso do comunismo. Essas esferas são perceptíveis no mapa *supra*, que permite perceber o seguinte: algumas das antigas potências do Eixo, como o Japão, mas, principalmente, a Itália e a República Federal da Alemanha, evoluíram no sentido de formarem uma aliança com os EUA, recebendo ajuda financeira na sua reconstrução através do Plano Marshall (plano idealizado para auxiliar a reconstrução europeia, o qual se encontrava aberto também aos países de Leste, hipótese rejeitada por Estaline, que via esta hipótese como uma ameaça ao seu regime), mas também aderindo à aliança Atlântica (a Itália enquanto membro fundador, a 4 de Abril de 1949, a Alemanha

<sup>10</sup> Mapa retirado de <http://historiativanet.wordpress.com/2011/10/04/expansao-comunismofoaraeuropa/> (última consulta em 23-11-2014).

Ocidental em 1955). A URSS responde com o Pacto de Varsóvia, assinado a 14 de Maio de 1955, o qual contou com a Ucrânia, enquanto membro da URSS, mas também com a Albânia, Bulgária, Checoslováquia, Hungria, Polónia, República Democrática Alemã e Roménia, estando a União Soviética já sob a égide de Nikita Kruchchev.

Daqui resultou uma linha de separação que perduraria, como se disse acima, por quatro décadas. Esta demarcação levou a que nenhuma das alianças entrasse em conflito directo mas, mais importante que isso, a que não ocorresse a deflagração de um conflito nuclear. As duas superpotências (entenda-se, os Estados Unidos e a URSS) apenas se defrontaram indirectamente, e de modo geral em conflitos no Sudeste Asiático, sendo de salientar o conflito do Vietname (de 1955 a 1975), e também na Guerra da Coreia (de Junho de 1950 a Julho de 1953).

Retornando ainda ao ponto fulcral, a URSS não impediu a Ucrânia de empreender relações com outros Estados ou mesmo com outras organizações internacionais. No entanto, sempre estabeleceu a forma sob a qual essas relações se deveriam pautar. Efectivamente, em 1945 a Ucrânia aderiu à Organização das Nações Unidas, enquanto membro fundador. No que se refere a relações comerciais, no entanto, tais seriam mantidas, prioritariamente, com a URSS e com os países que tivessem aderido ao pacto de Varsóvia. Tal resultou, não só para a Ucrânia, como para todos os países das alianças acima mencionadas, um atraso no desenvolvimento económico, financeiro e social comparativamente aos países que haviam beneficiado do auxílio do Plano Marshall.

Com afirmámos no início, todos estes eventos marcaram a forma como a Ucrânia, e todos os países da Europa de Leste no geral, se relacionam hoje com a Rússia e entre si. Efectivamente, após o início da Guerra Fria, a URSS alcançou uma estagnação a nível económico e social nestes países (por ventura, com a excepção da Polónia) que ainda hoje é sentida pelos mesmos, mas esta estagnação era a única forma de a União Soviética manter o controlo sobre os mesmos. No entanto, como correctamente aponta Kissinger<sup>11</sup>: «O império soviético falhou em parte porque a sua própria história o tentara inexoravelmente para um expansionismo exagerado». De facto, desde Cuba ao

---

<sup>11</sup> Kissinger, Henry, *Diplomacia*, pág. 667, 3ª Edição, Gradiva, Lisboa, Outubro de 2007.

Médio Oriente, a União Soviética tentou competir com os Estados Unidos em todas as frentes: não apenas na expansão do comunismo enquanto corrente ideológica predominante, mas também no desenvolvimento nuclear e até na aventura espacial.

Esta competição com os Estados Unidos sofreu pesados reveses, desde logo em situações como o conflito no Afeganistão e a concessão de apoios a democracias na periferia da Rússia, como a Polónia.

Já em 1989, já sob a direcção de Mikhail Gorbatchev, a União Soviética abandona a “doutrina Brejnev” (doutrina que defendia a união entre os partidos e países comunistas, sob a égide de Moscovo, fazendo a apologia da intervenção militar em qualquer país que ameaçasse a unidade ou os ideais comunistas) em detrimento do que ficou conhecido como a “doutrina Sinatra” (referindo-se à canção *I did it my way* – À minha maneira), por referência à forma como alguns países, como a Hungria e a Polónia, pautavam a condução dos seus assuntos políticos. Mesmo com as tentativas de liberalização e reforma levadas a cabo por Gorbatchev (as conhecidas *perestroika* – reestruturação –, e *glasnost* – liberalização política), já há muito que a União Soviética havia perdido na competição que encetara com os Estados Unidos quarenta anos antes. Com a queda do Muro de Berlim em 1989 precipitou-se o fim da União Soviética, processo que se consumou entre Janeiro de 1990 e Dezembro de 1991, altura em que foi criada a Comunidade de Estados Independentes (CEI), que foi integrada pela Rússia, Bielorrússia e a Ucrânia, entre outros.

### 3. Ucrânia, Estado Democrático e Independente?

Nesse mesmo ano de 1991, a Ucrânia proclama a sua independência. Pensar que aqui começa um período de estabilidade para esta região seria um erro. A Ucrânia acaba por experimentar um período de enorme recessão económica, maior do que as restantes ex-repúblicas soviéticas, vindo a perder cerca de 60 do seu PIB nesta altura<sup>12</sup>. Ainda

<sup>12</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/weorept.aspx?sy=1992&ey=2008&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=926&s=PPPGDP&grp=0&a=&pr1.x=41&pr1.y=2> International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2007 (última visualização a 23-11-2014).

assim, no final da década de 90, o país alcançou a estabilidade econômica. No entanto, com a chegada de Leonid Kuchma em 1994, a Ucrânia vê evidenciar-se uma das características endêmicas de toda a União Soviética e, mais tarde, dos países que a compuseram: a corrupção.

Desde muito cedo, Kuchma foi acusado de corrupção<sup>13</sup>, não só na condução da política governativa, nomeadamente favorecendo os oligarcas (acusação que perseguirá e será um dos catalistas da queda de Viktor Ianukovitch, em 2014), mas também na manipulação de resultados eleitorais, tal como na concentração de poderes no seu cargo, aproveitando para limitar a liberdade de expressão no país.

Em 2004, Ianukovitch chega pela primeira vez ao poder, através de um processo eleitoral de carácter fraudulento, facto posteriormente confirmado pelo Supremo Tribunal da Ucrânia. Nesta altura entra em cena Iulia Timochenko e a “Revolução Laranja”, a resposta, não tanto política como popular, à eleição de Ianukovitch, tomando esta cor por ser a cor da campanha eleitoral do candidato da oposição, Viktor Iushchenko. Esta “Revolução” consistiu, essencialmente, numa série de protestos, instigados pela discrepância entre as projecções dos resultados eleitorais e os resultados efectivamente anunciados, sendo que as projecções davam uma vitória com uma margem de 11% para Iushchenko, enquanto as Comissões Eleitorais indicavam uma vitória de Ianukovitch por 3%. Tal resultou, não só em protestos maciços ocorridos em Kiev, mas também nas zonas industrializadas, tal como greves nacionais. Apenas o resultado de uma terceira ronda eleitoral foi aceite, a que ocorreu em Dezembro de 2004, tanto pelo Supremo Tribunal Ucrainiano como por observadores internacionais, assim se gorando a primeira tentativa de Ianukovitch de atingir o poder e, ao invés, confirmando-se Viktor Iushchenko como Presidente e Iulia Timochenko como Primeira-Ministra.

A “Revolução Laranja” fez com que os olhares internacionais voltassem a incidir sobre a Ucrânia. Foi, efectivamente, uma demonstração, por parte dos cidadãos, da vontade de se afastar por completo

---

<sup>13</sup> Wines, Michael, *Leader's Party Seems to Slip in Ukraine*, <http://www.nytimes.com/2002/04/01/world/leader-s-party-seems-to-slip-in-ukraine.html#> (última visualização a 23-11-2014).

do jugo de Putin, dos oligarcas, da corrupção. No entanto, os líderes dessa revolução sabiam que tal não seria possível sem parceiros fortes em termos geopolíticos, que conseguissem auxiliar a recuperação econômica da Ucrânia, permitindo simultaneamente a tomada de decisões de forma democrática. Neste sentido, nenhum parceiro seria mais natural do que a União Europeia. Da conduta de Iulia Timochenko na governação da Ucrânia, julgamos ser fácil discernir esta orientação. No entanto, talvez as prioridades tenham sido mal definidas: porventura, um ataque aos centros de corrupção do país antes da viragem a ocidente permitisse sedimentar as bases de poder de Timochenko, de modo a aproximar a Ucrânia da União Europeia já sem a ameaça dos oligarcas. Sendo que a opção foi a inversa ou, na melhor das hipóteses, Timochenko terá tentado travar ambas as batalhas ao mesmo tempo, tal permitiu que a oposição se apercebesse das suas intenções, encetando o contra-ataque que iremos descrever de seguida.



<sup>14</sup> *Joesjtsjenko Marion Kiev 2004*, fotografia de manifestantes na Praça da Independência, em 2004. Esta mesma Praça seria o local principal dos confrontos entre manifestantes e as forças do Governo em 2014, que resultaram em dezenas de mortos e centenas de feridos. A forma como o governo de Ianukovitch lidou com as mani-

#### 4. Iulia Timochenko

Iulia Timochenko é uma figura central na história da democracia ucraniana da última década e meia. Fazendo uma transição “limpa” de oligarca (executiva extremamente bem sucedida na indústria dos hidrocarbonetos) para a política, Timochenko foi desde cedo atacada pelos seus opositores com acusações de corrupção, falsificação de documentos, contrabando e enriquecimento ilícito (2001). No entanto, não tendo sido dadas como provadas tais acusações, Timochenko, reentrando na cena política como Vice Primeira-Ministra de Kuchma, aposta na reforma do sector energético do país, tal como numa viragem a ocidente. Em 2005, é ratificada pelo parlamento ucraniano como Primeira-Ministra de Viktor Iushchenko, sendo novamente eleita em 2007. A viragem a Ocidente viria a custar-lhe no futuro, nomeadamente nas eleições presidenciais de 2010. Em 2009, sucede-se uma de várias disputas com a Rússia devido aos preços do gás natural, ocorrendo inclusivamente a interrupção do fornecimento à Ucrânia<sup>15</sup> (daqui se pode já retirar um exemplo actual da imposição de Putin aos países periféricos, sendo que esta conduta seria repetida em 2013 e 2014, altura em que Ianukovitch tenta uma aproximação a Ocidente, já numa tentativa de aplacar a contestação interna), tal como a vários países europeus. De salientar que esta conduta de Putin se insere num espectro de acção mais alargado: neste mesmo ano de 2009, em Agosto, a Rússia estabelece relações privilegiadas com a Índia, a Venezuela e a Turquia, sendo que Ancara aceita que o gasoduto *South Stream* passe pelas suas águas territoriais no Mar Negro, evitando assim a sua passagem pela Ucrânia<sup>16</sup>. Importa ainda relevar que a União Europeia lançava nesta altura uma tentativa de parceria com vários países da

---

festações contribuiu para a total perda de credibilidade e legitimidade aos olhos da comunidade internacional, e para a eventual perda de poder. Fotografia de Marion Duimel, retirada de [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ucr%C3%A2nia#mediaviewer/Ficheiro:Joesjtsjenko\\_Marion\\_Kiev\\_2004.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ucr%C3%A2nia#mediaviewer/Ficheiro:Joesjtsjenko_Marion_Kiev_2004.jpg) (última visualização a 23-11-2014).

<sup>15</sup> *Russia shuts off gas to Ukraine*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7806870.stm> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>16</sup> Vaïsse, Maurice, *As Relações Internacionais desde 1945*, pág. 321, 12ª edição, Edições 70, Lisboa, 2012.

ex-União Soviética, desde a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldávia e também a Ucrânia, acordos esses de associação, protecção de fronteiras e segurança energética.

Nesta altura dois factores acentuam-se e, em conjunto, resultam na eleição de Ianukovitch: a crise económica de 2009, e a cada vez maior divisão do país entre o Leste e Sul, onde predominam a língua e cultura russa, e o Norte e Oeste, onde predomina o apoio a Timochenko e ao Ocidente. Em 2010, Viktor Ianikovitch atinge a vitória nas eleições, sendo eleito presidente com 48% dos votos.

Com a ascensão ao poder de Ianukovitch, inicia-se a perseguição política a Timochenko. Estes ataques, mais do que os que se sucederam em 2001, visaram, não descredibilizar a ex-Primeira-Ministra, pois tais tentativas já se haviam mostrado infrutíferas, mas sim levá-la à exaustão, através das acusações fabricadas de abuso de poder, de haver lesado o Estado Ucrainiano nas negociações sobre o gás natural com a Rússia, sendo condenada a 7 anos de prisão, tal como a pagar ao Estado cerca de 188 milhões de dólares<sup>17</sup>. As condições em que se verificaram o julgamento transmitiram na perfeição as reais intenções por detrás da condenação. O julgamento concretizou-se numa sala de audiências sem ar condicionado, sendo a causa julgada por um juiz inexperiente, que chegou inclusivamente a impedir a presença dos advogados de defesa. Este tipo de procedimentos transmitiam as óbvias intenções de intimidar, desgastar a arguida<sup>18 19</sup>.

Tudo isto sucede pois o Presidente ucraniano não tem poder para demitir o Primeiro-Ministro, esse poder cabe apenas ao Parlamento. Com a eleição de Ianukovitch em 2010, Iulia Timochenko recusa demitir-se, pois o seu partido mantinha-se como parte da coligação no Parlamento. Sem possibilidades democráticas de afastar a Primeira-

---

<sup>17</sup> *Tymoshenko convicted, sentenced to 7 years in prison, ordered to pay state \$188 million*, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/tymoshenko-convicted-sentenced-to-7-years-in-priso-114528.html> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>18</sup> *Ucrânia: Yulia Tymoshenko pode ser “fisicamente liquidada”*, <http://expresso.sapo.pt/ucrania-iulia-timochenko-pode-ser-fisicamente-liquidada=f666889> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>19</sup> *Incertezas sobre saúde de Yulia Tymoshenko*, <http://expresso.sapo.pt/incertezas-sobre-saude-de-yulia-timoshenko=f669230> (última visualização a 23-11-2014).



-Ministra do poder, Ianukovitch iniciou o processo descrito acima. O mesmo juiz que condenou Timochenko a 7 anos de prisão impediu-a ainda de se candidatar a qualquer cargo durante o período de prisão, assim eliminando a ameaça que, mesmo atrás das grades, ainda constituiria. No entanto, a perseguição à antiga Primeira-Ministra não cessou aqui: novas acusações de evasão fiscal são feitas contra Timochenko, de modo a, agora sim, desacreditar a principal opositora ao novo regime.

Após iniciar uma greve de fome, como forma de protesto pelos resultados eleitorais de 2010, que rotula como forjados, surgem, por parte de Evguenia Timochenko, filha de Iulia, acusações de que a mãe estaria a ser alvo de violência dentro da prisão, por parte dos guardas. Esta, no entanto, recusa-se a ser vista por um médico, ou pela junta médica indicada pelo tribunal, até 2012, altura em que aceita ser vista por um médico alemão<sup>20</sup>.

Iulia Timochenko viria apenas a ser libertada a 22 de Fevereiro de 2014, com a destituição de Ianukovitch na consequência dos eventos do *Euromaidan*, e com a sua saúde extremamente debilitada.

## 5. *Euromaidan*

Na noite de 21 de Novembro de 2013, começam a ocorrer protestos e agitação civil, um pouco por toda a Ucrânia, mas com especial enfoque na Praça da Independência. Os manifestantes pretendiam uma maior integração europeia, evoluindo, no entanto, no sentido de um aumento da intensidade das manifestações, devido às respostas agressivas do governo de Ianukovitch na dispersão das mesmas, o que provocou uma consciencialização da corrupção e abuso de poder do executivo, aliadas a acusações de violação dos direitos humanos, nomeadamente o caso de Iulia Timochencko<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Opositora Iulia Timochenko foi transferida da prisão para um hospital para tratamento, <http://sicnoticias.sapo.pt/mundo/2012-05-09-opositora-iulia-timochenko-foi-transferida-da-prisao-para-um-hospital-para-tratamento> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>21</sup> *EuroMaidan Rallies in Ukraine – Nov. 21-23 coverage*, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/euromaidan-rallies-in-ukraine-nov-21-23-coverage-332423.html> (última visualização a 23-11-2014).



Importante aqui salientar que as sistemáticas tentativas de acordo entre a União Europeia e a Ucrânia falham devido à pressão exercida por Putin<sup>22</sup>, através de bloqueios às exportações ucranianas para a Rússia e, mais uma vez, recorrendo à manipulação dos preços do gás natural, quebrando os acordos celebrados com a Ucrânia e arriscando condenar parte do povo ucraniano a passar parte do rigoroso inverno de Leste sem aquecimento. Importa salientar que o próprio Fundo Monetário Internacional aguardava reformas políticas e sociais na Ucrânia antes de prestar auxílio financeiro ao país, o que agravava a posição do governo, e contribuía para a cedência deste a Putin. No entanto, nunca é demais salientar que esta situação é causada pelo próprio Presidente Ianukovitch, desde a sua eleição 2010, pela forma como lidou com a oposição, pela protecção das oligarquias, pelas cedências à Rússia, etc. Nem mesmo a oportunidade que foi concedida à Ucrânia de Organizar o Europeu de Futebol de 2012 foi aproveitada, servindo mais como uma oportunidade da oposição de demonstrar o estado do país, de enfatizar o sufoco da liberdade de expressão, de demonstrar o favorecimento das empresas pertencentes a oligarcas na construção dos estádios, de pedir o boicote à competição, de demonstrar a diferença entre o país a quem havia sido atribuída a organização em 2007 e aquele que actuava como anfitrião em 2012<sup>23</sup>.

Em concreto, as negociações entre a Ucrânia e a União Europeia reportavam-se a dois aspectos: um Acordo de Associação e um Acordo de Comércio Livre. A suspensão da negociação destes acordos foi justificada, por parte de Ianukovitch, com a quebra da produção internacional e com a diminuição das relações com os Estados membros da Comunidade de Estados Independentes (CEI), à qual a Ucrânia havia aderido em 1991, como visto supra. Por “diminuição das relações com os Estados membros da CEI”, devemos entender o seguinte: não havia

---

<sup>22</sup> Evans-Pritchard, Ambrose, *Historic defeat for EU as Ukraine Returns to Kremlin Control*, [http://www.telegraph.co.uk/finance/comment/ambroseevans\\_pritchard/10469065/Historic-defeat-for-EU-as-Ukraine-returns-to-Kremlin-control.html](http://www.telegraph.co.uk/finance/comment/ambroseevans_pritchard/10469065/Historic-defeat-for-EU-as-Ukraine-returns-to-Kremlin-control.html) (última visualização a 23-11-2014).

<sup>23</sup> *Euro 2012 é dor de cabeça política para a Ucrânia*, <http://www.publico.pt/noticia/euro-2012-e-dor-de-cabeça-política-para-ucrania--1545465> (última visualização a 23-11-2014).

ocorrido nenhuma diminuição efectiva; o que efectivamente sucedeu foi a enorme pressão russa, ameaçando com embargos comerciais, tal como a não aplicação dos preços mais atractivos de gás natural praticados entre a Rússia e a Ucrânia, o que implicaria um aumento de 40% nos preços deste recurso<sup>24</sup>.

No seguimento destes factos, iniciaram-se as manifestações. À medida que o número de protestantes aumentava, também a força empregue pelas entidades policiais. Os manifestantes fizeram da Praça da Independência o palco principal dos confrontos, chegando a existir barricadas durante várias semanas nessa zona. No entanto, os confrontos não se limitaram a essa área, havendo inclusivamente invasões de edifícios governamentais. A violência das manifestações foi tal que representantes da oposição indicavam centenas de mortos, ao passo que entidades oficiais cifravam o número de vítimas na ordem das dezenas.



25

---

<sup>24</sup> Herszenhorn, David M., *Ukraine Blames I.M.F. For Halt to Agreements With Europe*, [http://www.nytimes.com/2013/11/23/world/europe/ukraine-blames-imf-for-collapse-of-agreement-with-european-union.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/11/23/world/europe/ukraine-blames-imf-for-collapse-of-agreement-with-european-union.html?_r=0) (última visualização a 23-11-2014).

<sup>25</sup> Imagem de uma das barricadas construídas pelos manifestantes em plena Praça da Independência, em Kiev. Os confrontos entre manifestantes e a polícia arrastar-se-

No entanto, não podem ser apontados episódios de vandalismo indiscriminado. O único objectivo dos protestos era a deposição do Presidente Ianukovitch, pelo que toda a agressão dos manifestantes seria sempre canalizada para os representantes do poder nas ruas, e aqueles que efectivavam a brutalidade do executivo: a polícia<sup>26</sup>.

Os confrontos prosseguiriam até finais de Fevereiro. Yanukovitch tentara várias vezes o cessar dos conflitos, mas a sua promulgação anterior de leis contra a liberdade de manifestação e reunião havia desacreditado o executivo perante os cidadãos, tal como perante a comunidade internacional. Mesmo revogando essas leis, a brutalidade policial na repressão das manifestações prosseguiu, transitando do uso de canhões de água para as armas de fogo, classificando a sua conduta neste tipo de acções como “antiterroristas”<sup>27</sup>.

Após períodos de cessar-fogo falhados, tal como de negociações inconclusivas, as quais apenas conseguiam causar escaladas na violência, após a demissão, a 28 de Janeiro do Primeiro-Ministro Mykola Azarov, finalmente acontece a demissão do Presidente Ianukovitch, a 22 de Fevereiro. No entanto, importa salientar vários aspectos deste desenrolar dos acontecimentos:

- A demissão de Ianukovitch sucede sem a presença deste na capital do país. Este havia viajado para um congresso de deputados na Ucrânia Oriental, tendo a oposição alegado que o Presidente havia fugido de Kiev.
- Os deputados da oposição fazem uso de um sistema semelhante ao *impeachment*, que consta da Constituição Ucrainiana, sem,

---

-iam até finais de Fevereiro de 2014, por altura da demissão de Yanukovitch. Imagem retirada de <http://www.efe.com/efe/noticias/portugal/mundo/manifestantes-reform-barricadas-para-independencia-kiev/6/60017/2195452> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>26</sup> Verstyuk, Ivan, *No looting or anarchy in this EuroMaidan revolution*, <http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/no-looting-or-anarchy-in-this-euromaidan-revolution-335296.html> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>27</sup> Colás, Xavier, *La ciudad de Kiev, entre los kalashnikov y las barricadas*, <http://www.elmundo.es/internacional/2014/02/20/53061747e2704eb9468b4575.html> (última visualização a 23-11-2014).

no entanto, formarem previamente a comissão de inquérito prevista, que deveria formalmente investigar os motivos alegados pelos deputados para fazer uso desta faculdade. Ainda assim, o *Verkhovna Rada Ukrainy* (ou Conselho Superior da Ucrânia, o parlamento unicameral do país) depôs oficialmente Ianukovitch, alegando negligência no cumprimento das suas funções, com o voto favorável de 328 de 450 deputados, mais de dois terços.

- Oleksandr Turchinov é nomeado Presidente interino do Parlamento, tal como Primeiro-Ministro e, como um dos primeiros actos, é votada favoravelmente por 322 deputados a libertação imediata de Iulia Timochenko.
- Ianukovitch rotula os desenvolvimentos de “golpe de Estado” (de certa forma, a própria Constituição não terá sido, de facto, respeitada. No entanto, os apelos à legalidade efectuados pelo agora ex-Presidente soam a hipocrisia dada a sua conduta enquanto governante). Ianukovitch permanece na zona Lesta da Ucrânia. Nesta zona concentra-se a maior parte da população pró-Russa e a maior base de apoio ao ex-governante.
- Nesse mesmo dia, a Polónia (a qual já havia incorrido na ira russa por ter apoiado mudanças democráticas na Ucrânia nos últimos anos) e a Grã-Bretanha, entre outros países, indicam o seu apoio ao novo Governo. A Rússia (até hoje, diga-se) não reconhece o novo Governo ucraniano<sup>28</sup>.

Nos dias seguintes são emitidos mandatos de captura contra Viktor Ianukovitch por crimes contra a humanidade perante o Tribunal Internacional em Haia. O ex-Presidente é acusado de homicídios em massa durante as manifestações em Kiev. O que à partida poderia julgar-se como o início de um período de acalmia, de estabilização das instituições democráticas e reconstrução do país, veio a revelar que a pós-

---

<sup>28</sup> Martins, Alexandre, Amado, Joana e Moura, Paulo, *Ao minuto da Ucrânia: o relato da destituição do Presidente e da libertação de Timochenko*. <http://www.publico.pt/mundo/noticia/ao-minuto-ianukovich-em-kharkov-vazio-de-poder-em-kiev-1625767> (última visualização a 23-11-2014).

-Revolução em Kiev alimentou sentimentos separatistas no Leste do país, nomeadamente na Crimeia. Explorada por Putin, esta situação degenerou num conflito armado, que dura até aos dias de hoje, como descrevemos abaixo.

## **6. Crimeia: novo conflito no “quintal” da Europa**

Antes de mais, importa ter presente que a instabilidade que grassou por todo o Leste da Europa durante, essencialmente, quase todo o último século, não passou ao lado da Crimeia. Esta península tem alternado entre o domínio soviético, ucraniano e russo durante boa parte dos últimos 60 anos. Sem querer aprofundar a história da Crimeia, o que está longe de ser o objectivo da nossa exposição, importa salientar alguns pontos históricos que entendemos ser importantes para compreender a importância da região para ambos os países (Ucrânia e Rússia).

Em 1954, no âmbito das celebrações do 300º aniversário da integração da Ucrânia no Império Russo, Nikita Kruchtchev transfere a soberania sobre a província da Crimeia para a Ucrânia (nos moldes tornados claros pelo mapa abaixo), apenas se podendo explicar tal generosidade pela origem étnica do líder soviético (Kruchtchev era natural da Ucrânia, mais concretamente de Kalinovka).



29

De salientar que a frota russa no Mar Negro se mantém estacionada em Sevastopol desde 1783, o que pode indiciar os motivos para a fomentação do separatismo nesta zona da Ucrânia.

Após a sua passagem para a soberania ucraniana, a península sofreu um grande desenvolvimento, não só industrial, devido à presença da frota russa em Sebastopol, mas também turístico, pois mesmo fazendo parte da União Soviética, acabou por ser um ponto afastado das zonas de maior tensão da Guerra Fria (entenda-se, a República Democrática Alemã, a Polónia, entre outros).

Com o colapso da União Soviética, a Crimeia passou a integrar a Ucrânia, o que causou tensão entre esta e a Rússia, tendo em conta

<sup>29</sup> Valdés, Juan e Wardley, Rosemary, *300 Years of Embattled Crimea History in 6 Maps*, National Geographic, <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/03/140305-maps-crimea-history-russia-ukraine/> (última visualização a 23-11-2014).

que a frota russa no Mar Negro continuava estacionada em Sevastopol. Em 1992, dois factores ocorreram para diminuir essa tensão: o parlamento da Crimeia aprovou uma nova constituição, onde se estabelecia a sua integração na Ucrânia, enquanto República Autónoma; na mesma altura, Bóris Iéltsin e o presidente da Ucrânia Leonid Kravtchuk acordaram em repartir a Frota Soviética do Mar Negro entre a Marinha da Rússia e a Marinha da Ucrânia.



No entanto, ao longo dos anos, a cooperação entre Ucrânia e Rússia (mesmo enquanto parceiros integrantes da CEI) não impediu que surgissem focos de tensão, nomeadamente quando, 2006, a Ucrânia acusou a Rússia de atribuir passaportes russos a cidadãos da Crimeia.

<sup>30</sup> Valdés, Juan e Wardley, Rosemary, *300 Years of Embattled Crimea History in 6 Maps*, National Geographic, <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/03/140305-maps-crimea-history-russia-ukraine/> (última visualização a 23-11-2014).

No entanto, as principais tensões surgiram apenas após a queda do governo de Ianukovitch. Logo a 26 de Fevereiro de 2014, foi revogado o diploma que protegia os idiomas das minorias, o que automaticamente fez do ucraniano o único idioma oficial da Ucrânia e, por consequência, da Crimeia, na sua maioria, de língua russa. Manifestações ocorreram nesse mesmo dia em frente ao parlamento da Crimeia, sendo que os manifestantes argumentavam que o diploma não havia sido promulgado pelo presidente interino. Não tanto pelo acto em si, mas pelo simbolismo aliado a este, podemos afirmar que o governo interino da Ucrânia não lidou com a adequada sensibilidade, nem teve em mente os padrões democráticos que tanto haviam custado a defender nas manifestações de Kiev, alguns meses antes. Tal resultou numa massiva declaração de lealdade pró-Russa da população de Sevastopol, essencialmente devido à falta de sensibilidade política dos novos governantes em Kiev<sup>31</sup>.

Apesar de tropas russas já estarem estacionadas na Crimeia, devido a um tratado celebrado com a Ucrânia, logo no dia 28 de Fevereiro, dá-se a entrada de forças militares Russas em solo da Crimeia, ocupando aeroportos e outras localizações importantes em termos estratégicos. Putin justificou estas acções, inclusivamente perante Barack Obama, como o direito da Rússia de Proteger os seus interesses e os dos seus cidadãos, mesmo fora da Rússia. Com a eleição de um novo líder na Crimeia, Sergiy Aksionov (no Parlamento à porta fechada, com milhares de manifestantes pró-Russos a cercarem e a impedirem o acesso à Câmara), a península inicia os pedidos de protecção a Putin, mas urge também por uma intervenção armada na própria Ucrânia, de modo a manter a paz em toda a região<sup>32</sup>.

Os acontecimentos precipitam-se: a 1 de Março, o Parlamento Russo concede poderes ao Presidente para usar a força militar na Ucrânia, sendo que nos dias seguintes são relatadas várias acções intimidatórias contra a Marinha Ucraniana fundeada em Sebastopol.

---

<sup>31</sup> Ayres, Sabra, *Is it too late for Kiev to woo Russian-speaking Ukraine?*, <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2014/0228/Is-it-too-late-for-Kiev-to-woo-Russian-speaking-Ukraine> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>32</sup> *Ukraine Crisis: Obama urges Putin to pull troops back*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-26403996> (última visualização a 23-11-2014).



A 6 de Março, o Parlamento da Crimeia formaliza ao governo Russo o pedido para ser integrado na Federação Russa; dias antes, o governo interino Ucraniano afirmava o seu não reconhecimento do novo Governo da Crimeia.

A 16 de Março, realiza-se um referendo que permitiria ao povo da Crimeia indicar se desejaria fazer parte da Federação Russa, sendo que os resultados divulgados apontam uma vitória do “Sim”, com 95%. No dia antes, a Rússia, fazendo uso do seu poder de veto no Conselho de Segurança da ONU, impede uma resolução que pretendia condenar o referendo na Crimeia.

A 18 de Março, é assinado o Tratado de Anexação da Crimeia à Federação Russa. O tratado não é reconhecido pelos Estados Unidos, pela União Europeia nem pela Ucrânia, como é óbvio.

Apesar das declarações de que a Rússia arriscaria mais do que meras sanções<sup>33</sup>, era nesta altura esperada uma outra atitude, especialmente por parte do Presidente dos Estados Unidos. Teremos oportunidade de nos debruçarmos sobre esta questão mais adiante.

O que surpreende neste contexto, mesmo conhecendo a história da União Soviética/Rússia, é a política agressiva de Putin numa área onde, à partida, os interesses estratégicos da Rússia estariam sempre salvaguardados, por via dos acordos já existentes com a Ucrânia, nomeadamente a nível militar, que o novo Governo da Ucrânia não demonstrava qualquer inclinação para quebrar, já para não falar dos acordos económicos. O “tacto” demonstrado pelo Presidente Russo ao lidar com o conflito na Síria, que lhe valeu a nomeação para o prémio Nobel da Paz em 2013, pareceu não acompanhar Putin na situação desenvolvida na Crimeia, onde, à partida, até se encontraria numa posição privilegiada para a resolver. Todavia, tendo sempre demonstrado apoio a Yanukovitch, para além de não ter reconhecido o governo interino da Ucrânia, compreendemos a contradição que seria tentar intermediar o diferendo da Crimeia com a Ucrânia. Daí, a fomentar o separatismo numa região historicamente volátil vai, no entanto, uma grande diferença.

---

<sup>33</sup> Smith, Matt e Eshchenko, Alla, *Ukraine cries “robbery” as Russia annexes Crimea*, <http://edition.cnn.com/2014/03/18/world/europe/ukraine-crisis/> (última visualização a 23-11-2014).

As consequências desta conduta que, frisamos, não pode ser, ainda assim, apontada apenas a Putin, são ainda hoje sentidas, e continuarão a sê-lo. Donbass está sob o olhar atento da comunidade internacional. Mais grave ainda é que este conflito já causa vítimas de nacionalidades em nada envolvidas no conflito. Abordaremos esta questão mais à frente.

## 7. Putin: da influência na ex-“Muralha de Ferro” à perda de credibilidade

Vladimir Putin está à frente dos destinos da Rússia desde 2000, alternando nos cargos de Primeiro-Ministro e Presidente, mas sempre comandando os destinos da Federação a nível interno e, nomeadamente, a nível externo.

No que toca à política de Putin a nível interno, o seu desempenho deve ser classificado como sofrível. Desde os fiascos na organização dos Jogos Olímpicos de Inverno, ao fraco desempenho a nível económico, tal como na repressão da contestação, Putin demonstra dificuldades em demonstrar internamente o que deseja que a Rússia transpareça para o exterior: uma potência equilibrada a nível económico, apoiada num contexto de coesão social.

A nível internacional, o comportamento do líder russo, longe de errático, demonstra no entanto ser impulsivo. A má gestão da crise ucraniana alienou potenciais alianças e danificou de forma severa a credibilidade do Presidente. Mais: Putin passou de líder forte, com peso na tomada de decisões no panorama internacional (relembramos o conflito na Síria) para fomentador do terrorismo (falamos da actual situação em Donbass, em Donetsk).

Começemos pela situação na Ucrânia. Como defende Alexander J. Motyl<sup>34</sup>: “*Worse still for Putin, his imperialism is driving Ukrainian elites to seek refuge in Western security institutions. Half a year ago, the*

---

<sup>34</sup> Motyl, Alexander J., *How Putin Lost Ukraine*, World Affairs Journal, 19 de Junho de 2014, <http://www.worldaffairsjournal.org/blog/alexander-j-motyl/how-putin-lost-ukraine> (última visualização a 23-11-2014).

*elite and popular consensus in Ukraine was distinctly anti-NATO. The West, meanwhile, was suffering from “Ukraine fatigue” and had little interest in Ukraine as a strategic partner. Now, everything’s changed. Ukraine is the darling of the West, and Ukrainian public opinion on NATO is shifting”*. Efectivamente, toda a pressão exercida por Putin, desde o apoio a Yanukovitch até ao separatismo na Crimeia e em Donetsk, só alcançou o efeito oposto ao desejado por Putin: a Ucrânia tornou-se quase integralmente pró-Occidental; iniciou desenvolvimento das suas capacidades militares de forma célere; insiste na procura de soluções através de instituições democráticas (excepção feita à questão separatista, mas aqui sem outra opção).

No entanto, a conduta de Putin causa também danos à própria Rússia. A Federação não se encontra em situação económica de encabeçar conflitos, ou mesmo de os fomentar. Mesmo sendo uma resposta que não desmotiva, de todo, Vladimir Putin, as sanções impostas pela União Europeia e pelos Estados Unidos causam sérios danos a uma economia já de si enfraquecida, situação para a qual o próprio Fundo Monetário Internacional já alertou. Além disso, em termos de fornecimento energético (entenda-se, gás natural), a União Europeia começa a recorrer a novos parceiros. Todas estas alterações, aliadas a tensões geopolíticas, causam impacto ao nível dos mercados financeiros, em geral, e do desenvolvimento económico em particular<sup>35</sup>.

De salientar ainda que Putin conseguiu providenciar à NATO e aos EUA um inimigo em comum. Desde as invasões do Afeganistão, Iraque e, ultimamente, dos confrontos na Síria, haviam tensões subjacentes à forma como os Estados Unidos conduziam a sua política internacional, ou de forma unilateral, ou com parceiros escolhidos a dedo, nomeadamente na “Guerra contra o Terror”. Com a conduta de Putin no Leste da Europa e, em concreto, na Ucrânia/Crimeia, o Presidente Russo conseguiu, não só “empurrar” para Occidente a Ucrânia, como unir os países membros da Organização do Tratado do

---

<sup>35</sup> Thompson, Loren, *Perils of Empire: Five Ways Putin Hurt Russia By Grabbing Crimea*, Forbes, 11 de Abril de 2014. <http://www.forbes.com/sites/lorenthompson/2014/04/11/perils-of-empire-five-ways-putin-hurt-russia-by-grabbing-crimea/> (última visualização a 23-11-2014).

Atlântico Norte na censura à conduta russa. A NATO chegou mesmo a surgir como potencial comprador dos *Mistrals* (embarcação anfíbia de assalto, desenvolvida em França).

A conduta de Putin permitiu às potências internacionais perceberem o vazio de segurança no Leste da Europa e, em Abril passado, os estados-membros da NATO anunciaram o auxílio à Ucrânia de modo a que esta possa garantir a integridade das suas fronteiras<sup>36</sup>. Mais do que isso, foi ainda anunciada a não cooperação com a Rússia na destruição das armas químicas sírias<sup>37</sup>, sendo essa tarefa atribuída aos Estados Unidos. De referir ainda que a NATO aumentou a segurança nos Estados Bálticos, através de um contingente norte-americano de 600 militares, aliado às patrulhas aéreas que passou a realizar nesses mesmos Estados, como garantia de segurança dos aliados nessa região periférica à Rússia<sup>38</sup>.

## 8. União Europeia e Estados Unidos da América: desilusões diplomáticas

Mesmo tendo levando em consideração as perspectivas nada animadoras para Vladimir Putin, elas acabam por ficar associadas mais a mau cálculo por parte do líder russo, e à espiral descontrolada em que entrou o conflito entre a Ucrânia e os separatistas de Donetsk, do que propriamente à demonstração de força por parte das instâncias e potências internacionais, em concreto, à União Europeia e aos Estados Unidos. Mesmo ocorrendo uma pressão concertada por parte de

---

<sup>36</sup> Martins, Alexandre, *Nato suspende relações com a Rússia e reforça cooperação com a Ucrânia*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/nato-suspende-relacoes-com-a-russia-e-reforca-cooperacao-com-a-ucrania-1630599> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>37</sup> (autor desconhecido), *NATO'S Pivot to Russia: Cold War 2.0 At Sea?*, <http://www.seidlers-sicherheitspolitik.net/2014/04/natos-pivot-to-russia.html> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>38</sup> *Tropas dos EUA chegaram hoje à Lituânia para proteger região da crise ucraniana*, <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=733272&tm=7&layout=121&visual=49> (última visualização a 23-11-2014).

ambas as potências<sup>39</sup>, o mérito diplomático da resolução do conflito simplesmente não pode ser atribuído a estas.

Quanto à União Europeia, pensamos ser claro que ainda subsiste na União Europeia um sério problema de comunicação ao nível dos decisores políticos. O caso já acima abordado dos *Mistrals* franceses pode servir de exemplo. Salta à vista o mau serviço prestado aos seus aliados, por parte da França, ao vender este tipo de embarcação a Moscovo, principalmente sendo um dos focos de tensão a frota do Mar Negro<sup>40</sup>. No entanto, não só a França iria efectuar essa transacção com a Rússia, como a própria Chanceler alemã, Angela Merkel, apoiava a manutenção dessa venda. Ora, tendo em conta o panorama actual na Europa de Leste, a predisposição de Putin de interferir unilateralmente nas decisões políticas de outros países, já para não falar das várias vozes opostas à conclusão do negócio e, reforçamos, da venda dos equipamentos à NATO<sup>41</sup>, parece-nos, ainda que tendo em mente o princípio *pacta sunt servanda*, que haveria não só um sério desrespeito perante aliados estratégicos, como uma inversão de prioridades, na medida em que interesses económicos estavam a prevalecer perante a segurança de nações e, tendo em conta que estamos a falar da conduta Russa, será sempre uma incógnita a forma como os equipamentos seriam utilizados, ou onde. Apenas desenvolvimentos recentes causaram uma alteração da posição francesa nesta questão.

Outra questão que ainda importa salientar é a da criação do Exército Europeu. Esta permanece uma questão controversa há vários anos. Implica uma perda maciça de poder soberano por parte dos Estados-membros, os quais ainda não conseguiram chegar a um consenso sobre esta questão. No entanto, a crise da Ucrânia sucede, novamente, no

---

<sup>39</sup> Martins, Alexandre, *União Europeia e Estados Unidos juntos no reforço da pressão sobre a Rússia*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/uniao-europeia-e-eua-juntas-no-reforco-da-pressao-sobre-a-russia-1627323> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>40</sup> Também aqui: (autor desconhecido), *NATO'S Pivot to Russia: Cold War 2.0 At Sea?*, <http://www.seidlers-sicherheitspolitik.net/2014/04/natos-pivot-to-russia.html> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>41</sup> *Russia Orders French Mistral Amphibious Assault Ships*, <http://www.defenseindustrydaily.com/russia-to-order-french-mistral-lhds-05749/> (última visualização a 23-11-2014).

“quintal” da Europa. Dizemos novamente para recordar o conflito nos Balcãs, o qual teve também uma resposta desadequada por parte da União Europeia, se bem que por razões diferentes. No entanto, dada a ingerência externa da Rússia na Ucrânia, no momento em que esta negociava acordos de associação com a União Europeia, seria à partida função da União Europeia, tanto nessa altura, como *a posteriori*, zelar pela segurança de um parceiro, ou mesmo futuro Estado-membro. Tal como no passado, o expansionismo russo apenas imperou por fraqueza (diplomática, militar, económica) da Europa nos momentos decisivos. Se tal justificação (ou justificações) servia no final da II Guerra Mundial, hoje peca por fraca.

Ainda que alguns países optem por manter as suas próprias forças militares, será possível articular a existência de um exército Europeu com forças militares nacionais<sup>42</sup>. E urge que tal aconteça.

No que concerne aos Estados Unidos, esta crise obrigou o Presidente Barack Obama a repensar a sua estratégia quanto à manutenção de efectivos na Europa. Como afirmamos acima, já assumiu, juntamente com a NATO, a protecção dos Estados Bálticos. Ainda que com um pequeno contingente, acaba por ser um retrocesso na política de Obama, que dava prioridade à retirada de efectivos da Europa (veja-se, desde logo, o sucedido na base das Lajes, nos Açores).

Todavia, não pode deixar de ser apontada alguma falta de “pulso” do Presidente norte-americano na tomada de decisões relativamente a este conflito. Por ventura, a quebra na credibilidade internacional causada com a situação na Síria (em que o próprio Putin emergiu como eficiente mediador e pacificador, quando Obama sugeria mesmo uma intervenção militar) terá dado alguma margem de manobra a Putin, no sentido de não tomar a sério avisos vindos da Casa Branca. No entanto, teria sido mais adequado lidar com Putin com uma posição de força, concertada com a União Europeia e a NATO, ao invés de impor sanções económicas e aguardar pelo seu efeito. Apesar de se entender

---

<sup>42</sup> Jung, Franz-Josef, *Dual Force*, [http://en.theeuropean.eu/franz-josef-jung-3/8280-european-army-a-vision-for-the-future?utm\\_content=buffer694d&utm\\_medium=social&utm\\_source=facebook.com&utm\\_campaign=buffer](http://en.theeuropean.eu/franz-josef-jung-3/8280-european-army-a-vision-for-the-future?utm_content=buffer694d&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer) (última visualização a 23-11-2014).

a pesada herança em termos de conflitos armados que Obama carrega do seu antecessor, as hesitações em política internacional pagam-se caro, e neste caso o povo ucraniano continua a pagar esse preço. Não se espera, claro, uma entrada em guerra com a Federação Russa, sendo que essa possibilidade terá sido descartada bem cedo<sup>43</sup>, no entanto, enfatiza-se, uma posição de força seria essencial, em concertação com os aliados, mas essencial. Sem esta, a margem de manobra de Moscovo foi grande, com os resultados conhecidos.

## 9. Conclusões: Same old Russia?

Mesmo após o afastamento de Yanukovitch, a eleição de um novo governo democrático ucraniano (no dia 25 de Maio é eleito Petro Poroshenko como novo Presidente), ainda assim, a Ucrânia, nomeadamente a zona Leste, de Donbass, continua uma zona de conflito. Rebeldes separatistas integrados em milícias, armados pela Rússia, continuam até hoje os combates pela separação da Ucrânia. Apesar de ofensivas iniciais por parte do Exército de Kiev, nomeadamente na recuperação do Aeroporto Internacional de Donetsk<sup>44</sup> poucos dias após as eleições, as forças ucranianas continuam a travar ferozes conflitos, principalmente na região de Lougansk (250 mortos em menos de dois meses). Novos pacotes de sanções estão a ser preparados por parte da União Europeia e Estados Unidos, principalmente após surgirem os relatórios de observadores da OSCE sobre as provas recolhidas do envolvimento russo no armamento dos combatentes separatistas<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Mardell, Mark, *Crise na Ucrânia: Punição a Putin é teste para Obama*, [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140303\\_putin\\_obama\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140303_putin_obama_ms.shtml) (última visualização a 23-11-2014).

<sup>44</sup> Siza, Rita, *Governo da Ucrânia faz ultimato para a rendição dos separatistas pró-Russos*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/governo-da-ucrania-faz-ultimato-para-a-rendicao-dos-separatistas-prorussos-1637702> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>45</sup> *União Europeia vai endurecer sanções contra à Rússia devido à crise na Ucrânia*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/uniao-europeia-vai-endurecer-sancoes-contra-a-rusia-devido-a-crise-na-ucrania-1663103> (última visualização a 23-11-2014).

No entanto, ocorreu recentemente uma viragem neste conflito: a queda do voo da Malaysia Airlines MH17. A aeronave, sabe-se hoje, foi atingida por um míssil antiaéreo disparado por rebeldes pró-Russos, tendo-se despenhado em Donetsk<sup>46</sup>. A bordo seguiam 298 pessoas.

As implicações são inúmeras: os *Mistrals* provavelmente serão vendidos à Marinha dos Estados Unidos<sup>47</sup>; comprova-se a total perda de controlo de Moscovo sobre os rebeldes separatistas, o abate de um voo civil em nada relacionado com o conflito revela que as milícias actuam indiscriminadamente fora da alçada de Putin; as forças ucranianas, apesar do esforço empregue e do apoio externo, estão mal preparadas para lidar com os rebeldes; urge uma intervenção externa para impedir o prolongar do conflito e, possivelmente novas baixas civis.

O próprio Primeiro-Ministro Britânico veio endurecer o seu discurso e enfatizar a necessidade de se mostrar uma frente dura contra Putin, criticando a relutância de alguns países da União Europeia (França e Alemanha têm sido os mais permissivos com a conduta de Moscovo) em enfrentar a realidade do que está a acontecer no Leste da Europa<sup>48</sup>. De salientar que este mecanismo serviu muito bem a Europa durante praticamente toda a Guerra Fria.

Efectivamente, os factos não podem ser ignorados: a queda do MH17 é resultado directo da conduta da Federação Russa no Leste da Ucrânia. Alimentando a milícia com armamento pesado, orientado por homens como Igor Strelkov e Vladimir Antyufeyev<sup>49</sup> (combatente na

---

<sup>46</sup> Panda, Ankit, *Malaysian Airlines Flight MH17 Shot Down Over Donetsk, Ukraine*, <http://thediplomat.com/2014/07/malaysian-airlines-flight-mh17-shot-down-over-donetsk-ukraine/> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>47</sup> O'Brien, Robert C., *After MH17, France Must Cancel Sale of Warships to Russia*, <http://thediplomat.com/2014/07/after-mh17-france-must-cancel-sale-of-warships-to-russia/> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>48</sup> Martins, Alexandre, *Cameron diz que é altura de a União Europeia mostrar os dentes à Rússia*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/cameron-diz-que-e-altura-de-mostrar-o-poder-da-uniao-europeia-frente-a-russia-1663658> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>49</sup> Applebaum, Anne, *The Malaysia Airlines Crash is the end of Russia's fairy tale*, [http://www.washingtonpost.com/opinions/anne-applebaum-the-end-of-the-russian-fairy-tale/2014/07/18/3e42715a-0eab-11e4-b8e5-d0de80767fc2\\_story.html?tid=sm\\_fb](http://www.washingtonpost.com/opinions/anne-applebaum-the-end-of-the-russian-fairy-tale/2014/07/18/3e42715a-0eab-11e4-b8e5-d0de80767fc2_story.html?tid=sm_fb) (última visualização a 23-11-2014).



Chechénia e mentor da tentativa de deposição do Governo Letão em 1991, respectivamente), procedeu precisamente da mesma forma que os seus antecessores na União Soviética, quando treinavam e armavam exércitos em Cuba, Vietname, etc. A persistência na negação da responsabilidade russa no caso do MH17 chega a cair no ridículo, quando vários testemunhos já foram dados do envolvimento de altas patentes russas na forma de emprego do próprio sistema de armamento suspeito de ter sido utilizado no abate da aeronave, tal como na posterior falsificação de provas de modo a culpabilizar o recém-eleito regime ucraniano (pró-ocidental) da queda do voo MH17<sup>50</sup>.

E agora aumenta a pressão internacional sobre Putin. Para já, o líder Russo preferiu apenas culpar Kiev pela reinício dos confrontos naquela zona do globo, sem apontar directamente o dedo relativamente a quem terá, de facto, abatido a aeronave. Até porque, provavelmente, os seus serviços de inteligência já o teriam informado. Restam poucas opções a Moscovo. Ou traz os rebeldes à mesa de negociações, ou os abandona completamente, ou prossegue como até agora. No entanto enfrenta consequências sérias em todas as hipóteses: se abandona os rebeldes, perde credibilidade internacional (ainda mais), já para não falar de aprovação interna; se prosseguir como até hoje, enfrenta sanções tão severas a nível económico que a já enfraquecida economia russa terá dificuldades em ultrapassar neste momento. Resta-lhe a negociação e cooperação, a única forma de salvar algum crédito junto dos restantes actores internacionais, tal como manter as suas (enganadoras<sup>52</sup>) taxas de aprovação interna, tal como junto dos separatistas.

---

<sup>50</sup> Gude, Hubert e Schmid, Fidelius, *Deadly Ukraine Crash: German Intelligence Claims Pro-Russian Separatists Downed MH17*, <http://www.spiegel.de/international/europe/german-intelligence-blames-pro-russian-separatists-for-mh17-downing-a-997972.html> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>51</sup> Miller, Nick, *'Sensational' Russian photo of MH17 being shot debunked by citizen journalist group*, <http://www.theage.com.au/world/sensational-russian-photo-of-mh17-being-shot-debunked-by-citizen-journalist-group-20141115-11nbqs.html> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>52</sup> Kara-Murza, Vladimir, *50,000 March in Moscow Against Putin's War*, <http://www.worldaffairsjournal.org/blog/vladimir-kara-murza/50000-march-moscow-against-putins-war> (última visualização a 23-11-2014).

Esta última opção parece-nos ganhar força, nomeadamente após o reconhecimento

Porém, Putin prefere prosseguir com as já típicas atitudes provocatórias. O envio de comboios militares para território ucraniano prossegue, sendo justificado (quando não o consegue negar) com razões de ordem humanitária. O facto de estes “comboios humanitários” serem compostos por veículos pesados militares e tanques, sem qualquer marca ou matrícula identificativa, não merece comentário<sup>53</sup>. Logo após a queda do MH17, ocorreram ingerências, por parte de bombardeiros russos, no espaço aéreo japonês, até hoje negado pelas entidades oficiais russas. No entanto, mais recentemente, as mesmas manobras militares de elevada escala foram confirmadas pela NATO, no espaço aéreo europeu, nomeadamente no oceano Atlântico, nos mares Báltico e Negro, e também no mar do Norte. Os aparelhos não apresentavam qualquer plano de voo, tendo sido escoltados para espaço aéreo internacional por caças britânicos, portugueses e noruegueses<sup>54</sup>. De referir que tais actos são já típicos do regime liderado por Putin: no início de Outubro começam a dar-se manobras militares de alto nível junto às fronteiras dos Estados Bálticos, isto quando estavam à porta eleições na Lituânia, e simultaneamente se faziam críticas às restrições da língua russa que ocorriam nos Países do Báltico (a mesma crítica efectuada na Ucrânia, nomeadamente no que à Crimeia diz respeito)<sup>55</sup>. Como é sabido, a segurança aérea nestes territórios é efectuada através de patrulhamento da NATO, contingência na qual Portugal é parte activa.

Importa também apontar as ameaças feitas por Putin a nível do comércio internacional: desde bloqueia da rota transiberiana de voo (o que implicaria prejuízos enormes nos voos comerciais para as com-

---

<sup>53</sup> FRANCE 24, *Heavy artillery fire in eastern Ukraine's Donetsk*, <http://www.worldaffairsjournal.org/content/heavy-artillery-fire-erupts-eastern-ukraine%E2%80%99s-donetsk> (última visualização 23-11-2014).

<sup>54</sup> *Força Aérea escolta dois bombardeiros russos em Portugal*, [http://www.jn.pt/PaginaInicial/Seguranca/Interior.aspx?content\\_id=4209000&page=1](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Seguranca/Interior.aspx?content_id=4209000&page=1) (última visualização a 23-11-2014).

<sup>55</sup> McDonald-Gibson, Charlotte, *Ukraine crisis: Is Latvia next on Putin's hit list?*, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/is-latvia-next-on-putins-hit-list-9773597.html> (última visualização a 23-11-2014).

panhias aéreas), desde aumento dos preços no comércio de hidrocarbonetos, o líder russo tem feito de tudo para responder às sanções impostas pela União Europeia e pelos Estados Unidos. Todavia, tal pouco efeito tem surtido, tal como a última reunião do G20 demonstrou. O nível de abertura diplomática que Putin teria nesta cimeira foi bem demonstrado por Stephen Harper, primeiro-ministro do Canadá, ao afirmar que apenas apertaria a mão ao líder da Federação Russa por uma questão de protocolo, terminando com “você tem de sair da Ucrânia”<sup>56</sup>. Mais tarde, Vladimir Putin abandonaria a cimeira antes de esta terminar.

No entanto, quaisquer que sejam as sanções, ou as consequências, a Ucrânia deve passar a ser vista como um país independente. Para esse efeito, a integração nas instituições internacionais deve acontecer o mais rápido possível (sendo que o primeiro passo foi dado através dos Acordos de Associação assinados com a União Europeia em Setembro<sup>57</sup>, tal como o desejo de adesão à NATO<sup>58</sup>, manifestado recentemente pelo novo executivo ucraniano e pelo novo presidente, Petro Porshenko), para proteger o país do jugo soviético, e para estabilizar uma zona do planeta que não conhece a paz há demasiado tempo. Só no (aparente) cessar-fogo que decorre desde Setembro já morreram mais de mil pessoas no conflito no Leste da Ucrânia. Desde o início das hostilidades em Abril, já perderam a vida quase quatro mil e quinhentas pessoas.

---

<sup>56</sup> Martins, Alexandre, *Vladimir Putin recebido com frieza e desdém na cimeira do G20*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/putin-abandona-g20-mais-cedo-sob-fogo-cerrado-de-criticas-1676365> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>57</sup> Martins, Alexandre, *Ucrânia e UE selam acordo de associação, Kiev dá mais autonomia ao Leste*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/parlamento-europeu-e-ucrania-ratificam-acordo-de-associacao-1669805> (última visualização a 23-11-2014).

<sup>58</sup> Ruela Ribeiro, João, *Ucrânia quer iniciar processo de entrada na NATO*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/ucrania-quer-iniciar-processo-de-entrada-na-nato-1677137> (última visualização a 23-11-2014).

## BIBLIOGRAFIA

### Monografias

- i. Beevor, Anthony, *A Segunda Guerra Mundial*, Bertrand Editora, Lisboa, 2012.
- ii. Judt, Tony, *Pós Guerra – História da Europa desde 1945*, 3ª Edição, Edições 70, Lisboa, Janeiro de 2009.
- iii. Kissinger, Henry, *Diplomacia*, 3ª Edição, Gradiva, Lisboa, Outubro de 2007.
- iv. Lowe, Keith, *Continente Selvagem – A Europa no Rescaldo da Segunda Guerra Mundial*, Bertrand Editora, Lisboa, 2013.
- v. R. Marples, David: “*Heroes and Villains – Creating National History in Contemporary Ukraine*”, Central European University Press, Budapest, New York, 2007.
- vi. Vaïsse, Maurice, *As Relações Internacionais desde 1945*, 12ª edição, Edições 70, Lisboa, 2012.

### Artigos

- i. Kissinger, Henry A., *To settle the Ukraine crisis, start at the end*, [http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html) (última visualização 23-11-2014).
- ii. Khrushcheva, Nina L., *Inside Vladimir Putin’s Mind: Looking Back in Anger* <http://www.worldaffairsjournal.org/article/inside-vladimir-putin%E2%80%99s-mind-looking-back-anger> (última visualização a 23-11-2014).
- iii. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/weorept.aspx?sy=1992&ey=2008&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=926&s=PPPGDP&grp=0&a=&pr1.x=41&pr1.y=2> International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2007 (última visualização a 23-11-2014)
- iv. Wines, Michael, *Leader’s Party Seems to Slip in Ukraine*, <http://www.nytimes.com/2002/04/01/world/leader-s-party-seems-to-slip-in-ukraine.html#> (última visualização a 23-11-2014)
- v. *Russia shuts off gas to Ukraine*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7806870.stm> (última visualização a 23-11-2014).

- vi. *Tymoshenko convicted, sentenced to 7 years in prison, ordered to pay state \$188 million*, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/tymoshenko-convicted-sentenced-to-7-years-in-priso-114528.html> (última visualização a 23-11-2014).
- vii. *Ucrânia: Yulia Tymoshenko pode ser “fisicamente liquidada”*, <http://expresso.sapo.pt/ucrania-iulia-timochenko-pode-ser-fisicamente-liquidada=f666889> (última visualização a 23-11-2014).
- viii. *Incertezas sobre saúde de Yulia Tymoshenko*, <http://expresso.sapo.pt/incertezas-sobre-saude-de-yulia-timoshenko=f669230> (última visualização a 23-11-2014).
- ix. *Opositora Iulia Timochenko foi transferida da prisão para um hospital para tratamento*, <http://sicnoticias.sapo.pt/mundo/2012-05-09-opositora-iulia-timochenko-foi-transferida-da-prisao-para-um-hospital-para-tratamento> (última visualização a 23-11-2014).
- x. *EuroMaidan Rallies in Ukraine – Nov. 21-23 coverage*, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/euromaidan-rallies-in-ukraine-nov-21-23-coverage-332423.html> (última visualização a 23-11-2014).
- xi. Evans-Pritchard, Ambrose, *Historic defeat for EU as Ukraine Returns to Kremlin Control*, [http://www.telegraph.co.uk/finance/comment/ambroseevans\\_pritchard/10469065/Historic-defeat-for-EU-as-Ukraine-returns-to-Kremlin-control.html](http://www.telegraph.co.uk/finance/comment/ambroseevans_pritchard/10469065/Historic-defeat-for-EU-as-Ukraine-returns-to-Kremlin-control.html) (última visualização a 23-11-2014).
- xii. *Euro 2012 é dor de cabeça política para a Ucrânia*, <http://www.publico.pt/noticia/euro-2012-e-dor-de-cabeca-politica-para-ucrania--1545465> (última visualização a 23-11-2014).
- xiii. Herszenhorn, David M., *Ukraine Blames I.M.F. For Halt to Agreements With Europe*, [http://www.nytimes.com/2013/11/23/world/europe/ukraine-blames-imf-for-collapse-of-agreement-with-european-union.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/11/23/world/europe/ukraine-blames-imf-for-collapse-of-agreement-with-european-union.html?_r=0) (última visualização a 23-11-2014).
- xiv. Verstyuk, Ivan, *No looting or anarchy in this EuroMaidan revolution*, <http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/no-looting-or-anarchy-in-this-euromaidan-revolution-335296.html> (última visualização a 23-11-2014).
- xv. Colás, Xavier, *La ciudad de Kiev, entre los kalashnikov y las barricadas*, <http://www.elmundo.es/internacional/2014/02/20/53061747e2704eb9468b4575.html> (última visualização a 23-11-2014).

- xvi. Martins, Alexandre, Amado, Joana e Moura, Paulo, *Ao minuto da Ucrânia: o relato da destituição do Presidente e da libertação de Timochenko*. <http://www.publico.pt/mundo/noticia/ao-minuto-ianukovich-em-kharkov-vazio-de-poder-em-kiev-1625767> (última visualização a 23-11-2014).
- xvii. Ayres, Sabra, *Is it too late for Kiev to woo Russian-speaking Ukraine?*, <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2014/0228/Is-it-too-late-for-Kiev-to-woo-Russian-speaking-Ukraine> (última visualização a 23-11-2014).
- xviii. *Ukraine Crisis: Obama urges Putin to pull troops back*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-26403996> (última visualização a 23-11-2014).
- xix. Smith, Matt e Eshchenko, Alla, *Ukraine cries “robbery” as Russia annexes Crimea*, <http://edition.cnn.com/2014/03/18/world/europe/ukraine-crisis/> (última visualização a 23-11-2014).
- xx. Motyl, Alexander J., *How Putin Lost Ukraine*, World Affairs Journal, 19 de Junho de 2014, <http://www.worldaffairsjournal.org/blog/alexander-j-motyl/how-putin-lost-ukraine> (última visualização a 23-11-2014).
- xxi. Thompson, Loren, *Perils of Empire: Five Ways Putin Hurt Russia By Grabbing Crimea*, Forbes, 11 de Abril de 2014. <http://www.forbes.com/sites/lorenthompson/2014/04/11/perils-of-empire-five-ways-putin-hurt-russia-by-grabbing-crimea/> (última visualização a 23-11-2014).
- xxii. Martins, Alexandre, *Nato suspende relações com a Rússia e reforça cooperação com a Ucrânia*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/nato-suspende-relacoes-com-a-russia-e-reforca-cooperacao-com-a-ucrania-1630599> (última visualização a 23-11-2014).
- xxiii. (autor desconhecido), *NATO’S Pivot to Russia: Cold War 2.0 At Sea?*, <http://www.seidlers-sicherheitspolitik.net/2014/04/natos-pivot-to-russia.html> (última visualização a 23-11-2014).
- xxiv. *Tropas dos EUA chegaram hoje à Lituânia para proteger região da crise ucraniana*, <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=733272&tm=7&layout=121&visual=49> (última visualização a 23-11-2014).
- xxv. Martins, Alexandre, *União Europeia e Estados Unidos juntos no reforço da pressão sobre a Rússia*, <http://www.publico.pt/mundo/>

- noticia/uniao-europeia-e-eua-juntas-no-reforco-da-pessao-sobre-a-russia-1627323 (última visualização a 23-11-2014).
- xxvi. Também aqui: (autor desconhecido), *NATO'S Pivot to Russia: Cold War 2.0 At Sea?*, <http://www.seidlers-sicherheitspolitik.net/2014/04/natos-pivot-to-russia.html> (última visualização a 23-11-2014).
- xxvii. *Russia Orders French Mistral Amphibious Assault Ships*, <http://www.defenseindustrydaily.com/russia-to-order-french-mistral-lhds-05749/> (última visualização a 23-11-2014).
- xxviii. Jung, Franz-Josef, *Dual Force*, [http://en.theeuropean.eu/franz-josef-jung--3/8280-european-army-a-vision-for-the-future?utm\\_content=buffere694d&utm\\_medium=social&utm\\_source=facebook.com&utm\\_campaign=buffer](http://en.theeuropean.eu/franz-josef-jung--3/8280-european-army-a-vision-for-the-future?utm_content=buffere694d&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer) (última visualização a 23-11-2014).
- xxix. Mardell, Mark, *Crise na Ucrânia: Punição a Putin é teste para Obama*, [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140303\\_putin\\_obama\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140303_putin_obama_ms.shtml) (última visualização a 23-11-2014).
- xxx. Siza, Rita, *Governo da Ucrânia faz ultimato para a rendição dos separatistas pró-Russos*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/governo-da-ucrania-faz-ultimato-para-a-rendicao-dos-separatistas-prorussos-1637702> (última visualização a 23-11-2014).
- xxxi. *União Europeia vai endurecer sanções contra à Rússia devido à crise na Ucrânia*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/uniao-europeia-vai-endurecer-sancoes-contr-a-rusia-devido-a-crise-na-ucrania-1663103> (última visualização a 23-11-2014).
- xxxii. Panda, Ankit, *Malaysian Airlines Flight MH17 Shot Down Over Donetsk, Ukraine*, <http://thediplomat.com/2014/07/malaysian-airlines-flight-mh17-shot-down-over-donetsk-ukraine/> (última visualização a 23-11-2014).
- xxxiii. O'Brien, Robert C., *After MH17, France Must Cancel Sail of Warships to Russia*, <http://thediplomat.com/2014/07/after-mh17-france-must-cancel-sale-of-warships-to-russia/> (última visualização a 23-11-2014).
- xxxiv. Martins, Alexandre, *Cameron diz que é altura de a União Europeia mostrar os dentes à Rússia*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/cameron-diz-que-e-altura-de-mostrar-o-poder-da-uniao-europeia-frente-a-russia-1663658> (última visualização a 23-11-2014).
- xxxv. Applebaum, Anne, *The Malaysia Airlines Crash is the end of Russia's fairy tale*, <http://www.washingtonpost.com/opinions/anne->

- applebaum-the-end-of-the-russian-fairy-tale/2014/07/18/3e42715a-0eab-11e4-b8e5-d0de80767fc2\_story.html?tid=sm\_fb (última visualização a 23-11-2014).
- xxxvi. Gude, Hubert e Schmid, Fidelius, *Deadly Ukraine Crash: German Intelligence Claims Pro-Russian Separatists Downed MH17*, <http://www.spiegel.de/international/europe/german-intelligence-blames-pro-russian-separatists-for-mh17-downing-a-997972.html> (última visualização a 23-11-2014).
- xxxvii. Miller, Nick, *'Sensational' Russian photo of MH17 being shot debunked by citizen journalist group*, <http://www.theage.com.au/world/sensational-russian-photo-of-mh17-being-shot-debunked-by-citizen-journalist-group-20141115-11nbqs.html> (última visualização a 23-11-2014).
- xxxviii. Kara-Murza, Vladimir, *50,000 March in Moscow Against Putin's War*, <http://www.worldaffairsjournal.org/blog/vladimir-kara-murza/50000-march-moscow-against-putins-war> (última visualização a 23-11-2014).
- xxxix. FRANCE 24, *Heavy artillery fire in eastern Ukraine's Donetsk*, <http://www.worldaffairsjournal.org/content/heavy-artillery-fire-erupts-eastern-ukraine%E2%80%99s-donetsk> (última visualização 23-11-2014).
- xl. *Força Aérea escolta dois bombardeiros russos em Portugal*, [http://www.jn.pt/PaginaInicial/Seguranca/Interior.aspx?content\\_id=4209000&page=1](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Seguranca/Interior.aspx?content_id=4209000&page=1) (última visualização a 23-11-2014).
- xli. McDonald-Gibson, Charlotte, *Ukraine crisis: Is Latvia next on Putin's hit list?*, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/is-latvia-next-on-putins-hit-list-9773597.html> (última visualização a 23-11-2014).
- xlii. Martins, Alexandre, *Vladimir Putin recebido com frieza e desdém na cimeira do G20*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/putin-abandona-g20-mais-cedo-sob-fogo-cerrado-de-criticas-1676365> (última visualização a 223-11-2014).
- xliii. Martins, Alexandre, *Ucrânia e UE selam acordo de associação, Kiev dá mais autonomia ao Leste*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/parlamento-europeu-e-ucrania-ratificam-acordo-de-associacao-1669805> (última visualização a 23-11-2014).



- xliv. Ruela Ribeiro, João, *Ucrânia quer iniciar processo de entrada na NATO*, <http://www.publico.pt/mundo/noticia/ucrania-quer-iniciar-processo-de-entrada-na-nato-1677137> (última visualização a 23-11-2014).

#### Fotografias e mapas

- i. [http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/europe/04/changing\\_borders/html/1949.stm](http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/europe/04/changing_borders/html/1949.stm) (última visualização a 23-11-29014).
- ii. <http://historiativanet.wordpress.com/2011/10/04/expansao-comunismo-para-europa/> (última consulta em 23-11-2014).
- iii. *Joesjtsjenko Marion Kiev 2004*, Fotografia de Marion Duimel, retirada de [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ucr%C3%A2nia#mediaviewer/Ficheiro:Joesjtsjenko\\_Marion\\_Kiev\\_2004.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ucr%C3%A2nia#mediaviewer/Ficheiro:Joesjtsjenko_Marion_Kiev_2004.jpg) (última visualização a 23-11-2014).
- iv. Imagem retirada de <http://www.efe.com/efe/noticias/portugal/mundo/manifestantes-refor-barricadas-para-independencia-kiev/6/60017/2195452> (última visualização a 23-11-2014).
- v. Valdés, Juan e Wardley, Rosemary, *300 Years of Embattled Crimea History in 6 Maps*, National Geographic, <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/03/140305-maps-crimea-history-russia-ukraine/> (última visualização a 23-11-2014).



# A Segurança Nacional na Constituição de Angola de 2010<sup>1</sup>

JORGE BACELAR GOUVEIA<sup>2</sup>

**Resumo:** o presente texto pretende mostrar a necessidade de uma nova visão integrada da Segurança Nacional como elemento fundamental que caracteriza o Estado Constitucional de Risco, ao mesmo tempo que frisa a adequação da regulação constitucional da Segurança Nacional inscrita na Constituição de Angola de 2010 exatamente em correspondência com essas novas exigências.

**Palavras-chave:** *segurança, Estado Constitucional, sociedade de risco, Constituição, defesa nacional, forças armadas, forças policiais, serviços de inteligência*

**Abstract:** this paper shows the need to have an integrated perspective of National Security in the context of a risk society, simultaneously referring the importance of the Constitution of Angola of 2010 to create an integrated system of National Security.

**Key-words:** *security, Constitutional State, rule of law, risk society, Constitution, national defence, armed forces, police forces, intelligence services*

---

<sup>1</sup> Entregue: 11.5.2014; aprovado: 30.6.2014.

<sup>2</sup> Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e da Universidade Autónoma de Lisboa. Coordenador dos Cursos de Doutoramento e Mestrado em Direito e Segurança. Presidente do Instituto do Direito de Língua Portuguesa e do Instituto de Direito e Segurança. Morada: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Campus* de Campolide, 1099-032 Lisboa. E-mail: jbg@fd.unl.pt; webpage: www.jorgebacelargouveia.com

§ 1.º

ESTADO, SEGURANÇA E CONSTITUIÇÃO

1. O Estado Pós-Social e as sociedades de risco

I. A chegada do século XXI e de um novo milénio fizeram acentuar um conjunto de problemas que, sobretudo no último quartel do século XX, colocariam em dúvida a utilidade do Estado Social, pelo menos tal como ele fora concebido e praticado a seguir à II Guerra Mundial, discussão que ficou conhecida por “crise do Estado Social”, alguns já dando o nome até de *Estado Pós-Social*<sup>3</sup>.

Uma das razões radica nas insuficiências do gigantesco aparelho burocrático que se criou com os diversos sistemas de direitos económicos e sociais, fazendo disparar a carga fiscal sobre os contribuintes e gerando diversas ineficiências na gestão dos recursos.

Por outra banda, a Globalização derrubaria fronteiras em todos os domínios, não se excluindo a circulação das pessoas e a migração, para além do facto de a competição direta ser feita agora à escala global, e não já dentro de espaços economicamente protegidos.

II. Na perspetiva da proteção dos direitos fundamentais, a configuração do Estado Social tem enfrentado uma mudança sensível na estrutura dos direitos apresentados, surgindo duas novas gerações<sup>4</sup> – a 3ª e a 4ª – de direitos fundamentais considerados “pós-modernos”.

Deixando de existir um unívoco fio condutor na positivação destes novos direitos, eles vão surgindo ao sabor de necessidades mais

---

<sup>3</sup> Defendendo a existência de um Estado Pós-Social de Direito, ainda que com interpretações muito próprias, por todos, ANTONIO J. PORRAS NADALES, *Introducción a una Teoría del Estado Postsocial*, Barcelona, 1988, pp. 127 e ss.

Discutindo a questão, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, I, 4ª ed., Coimbra, 2011, pp. 232 e ss.

<sup>4</sup> Sobre as 3ª e 4ª gerações de direitos fundamentais em geral, v. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 4ª ed., Coimbra, 2011, pp. 1041 e ss.

particulares, à medida que outros tantos desafios se colocam ao Estado:

- *os desafios da degradação ambiental*, com a criação de direitos fundamentais de proteção no ambiente;
- *os desafios do progresso tecnológico*, com o aparecimento de direitos de proteção da pessoa na Bioética;
- *os desafios do multiculturalismo das sociedades*, com o aparecimento de direitos de defesa das minorias.

III. Os sinais dessa mudança – que nos parece inelutável – são visíveis nas múltiplas dimensões da organização do poder estadual, pelo que nem sequer se pode dizer que seja apenas a afirmação de um aspeto parcelar da caracterização da evolução do Estado Constitucional.

*Esses sinais são desde logo nítidos na configuração do exercício do poder público e nas relações que este mantém com os cidadãos, afirmando-se a intensidade de uma democracia participativa, que sem colocar em causa a democracia representativa a fortemente condiciona:*

- no uso constante de sondagens, assinalando as diversas etapas da decisão política;
- na abertura permanente da decisão política aos contributos dos grupos de interesses;
- na possibilidade de os cidadãos, pela petição e pela iniciativa legislativa popular, poderem impulsionar o procedimento legislativo.

*Esses sinais são também claros na configuração da execução dos direitos fundamentais dos cidadãos, com a concorrência entre esquemas públicos, privados e sociais, num claro recuo do exclusivo dos sistemas públicos. As recentes reformas que se vão fazendo na saúde, no ensino ou na segurança social são disso uma indelével evidência.*

IV. Pode é questionar-se até que ponto estas alterações, que vão sendo mais estruturais do que conjunturais, se mostram verdadeiramente relevantes para permitirem afirmar um Estado Pós-Social, desig-

nação que – à falta de outra melhor – se afirma pela negação daquilo que o Estado já não é.

Uma boa parte da doutrina entende que estas mudanças, a despeito de serem inquestionáveis, se posicionam como acertos normais num longo percurso que o Estado Social já trilhou, mas que não têm em si mesmo a virtualidade de sugerir a transição para um novo tipo de Estado, assumindo-se apenas numa ótica de intensidade e não tanto na respetiva natureza.

Não parece que essa conceção seja suficientemente explicativa da realidade. Os fatores de mudança são tão fortes que tem sentido afirmar o desenvolvimento de um novo modelo de Estado, até por força do influxo da própria globalização e do multiculturalismo que lhes estão subjacentes.

## 2. A Segurança como fim do Estado

I. Outro dos traços nesta nova evolução do Estado Constitucional Contemporâneo – sendo ou não um novo tipo constitucional de Estado – está precisamente relacionado com a Segurança, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001<sup>5</sup>.

Desde então para cá confirmou-se algo que antes apenas se considerava latente ou indiciário: *a conclusão de que o Estado Constitucional, na passagem para o terceiro milénio, se fragilizara, com a consequência de a cidadania se passar a exercer em sociedades de risco*, primeiro no plano nacional, para depois se chegar ao nível supra-estadual.

Tudo isto tem sido muito bem frisado por ULRICH BECK no seu conceito de *Weltrisikogesellschaft* (sociedade de risco mundial): “A única resposta ao terror global (...) é a cooperação transnacional. Nesse sentido, os Estados nacionais, sem poder de facto, têm de saltar por cima da sua própria sombra, da sua ficção de autonomia, para se entregar à luta contra os problemas tanto nacionais como globais

---

<sup>5</sup> Sobre as questões atuais que se colocam à Segurança e ao Estado, v., por todos, JOSÉ LOUREIRO DOS SANTOS, *Reflexões sobre Estratégia*, I, Mem Martins, 2000, e *Segurança e Defesa na viragem do Milénio*, II, Lisboa, 2001, *passim*.

(...), alcançando uma nova e coordenada soberania, uma soberania conjunta”<sup>6</sup>.

*Esse resultado, ao nível interno, já se desenhava com bastante nitidez no tocante aos riscos sociais, embora também estivesse em expansão para as questões da criminalidade. É determinante observar as estatísticas da criminalidade a partir dos anos sessenta do século XX.*

Mas com os ataques terroristas da Al Qaeda, *a sociedade de risco tornou-se uma comunidade internacional de risco*, com tudo quanto isso passou a implicar ao nível das relações internacionais.

II. De um modo relativamente inesperado, o clássico fim do Estado – a partir da Idade Moderna sobretudo desenvolvido pela teoria contratualista e totalitária de THOMAS HOBBS – ganhou uma nova acuidade e uma nova coloração, em face de um conjunto alucinante de novas ameaças, riscos e perigos.

Por uma perspetiva, *a segurança deixou de ser apenas uma segurança contra atos criminosos para igualmente passar a acolher a prevenção e solução dos riscos naturais, no âmbito da proteção civil, avultando a segurança na sua aceção de safety.*

Por outra perspetiva, mantendo-se como finalidade de preservação do Estado, *a segurança viria a ser acolhida numa dimensão supraestadual, em consonância com a magnitude dos riscos de ataques terroristas que deixaram de ser nacionais, localizados, públicos e com armas convencionais, assim se revigorando a segurança na sua aceção de security.*

III. Todavia, os novos desafios que se colocam à construção da segurança como fim do Estado no século XXI são ainda maiores se nos lembrarmos de todo um percurso que o Estado Constitucional fez no século XX, durante o Estado Social, no sentido da democratização do poder político, com a consumação do sufrágio universal e a multiplicação de formas alternativas de participação política.

Numa palavra: *o reforço da segurança como fim do Estado não pode fazer-se à custa da democracia e da liberdade dos cidadãos,*

---

<sup>6</sup> ULRICH BECK, *La sociedad del riesgo mundial – em busca de la seguridad perdida*, Barcelona, 2008, p. 68.

*criando-se assim um novo conjunto de opções dilemáticas em termos políticos e em termos jurídicos.*

Certamente que não tem faltado o debate e até opiniões mais assertivas no sentido do reforço da segurança à custa da limitação da liberdade, sobretudo no Direito Penal, com a construção de GÜNTHER JAKOBS acerca do “Direito Penal do Inimigo”<sup>7</sup>.

Contudo, ainda assim se tem observado a resistência das estruturas constitucionais democráticas, ao mesmo tempo que se têm traçado novos equilíbrios entre a segurança e a liberdade que mantêm a essência do respetivo sentido profundo.

IV. A realidade da segurança, não obstante a sua importância ao nível dos fins do Estado, não significa apenas uma segurança da coletividade e das estruturas públicas, coisa que indiciaria facilmente uma qualquer conceção securitária, descontextualizada do Estado de Direito dos tempos de hoje.

A segurança pode ser entendida em diversas aceções possíveis, numa evidente polissemia de sentido, que complica o seu imediato entendimento, ainda que se baseie sempre na ideia de proteção de valores contra a sua perturbação, através da adoção de comportamentos e de atividades, apoiados em organizações que propiciam aquele objetivo.

Daí que seja avisado efetuar algumas classificações do conceito de *segurança*, em nome de outros tantos critérios possíveis:

- *o sujeito protegido*: a segurança do Estado, da pessoa, dos grupos, da comunidade internacional;
- *os bens a proteger*: a segurança externa, a segurança interna, a proteção civil e a segurança do Estado, aqui se podendo falar também noutras seguranças mais específicas, como a segurança ambiental, a segurança rodoviária, a segurança alimentar, *etc.*;

---

<sup>7</sup> GÜNTHER JAKOBS, *Derecho Penal del enemigo*, 2.ª ed., Madrid, 2006, p. 43: “Portanto, o Direito Penal conhece dois pólos ou tendências nas suas regulações. Por um lado, o tratamento do cidadão, esperando-se que este exteriorize os seus factos para reagir, com o objetivo de confirmar a estrutura normativa da sociedade; por outro lado, o tratamento do inimigo, cuja atividade é interrompida logo num prévio estágio no sentido de se combater a sua perigosidade”.



- *a intensidade da perturbação realizada*: a segurança que é posta em causa por riscos, ameaças e perigos;
- *as estruturas e os meios que a asseguram*: a segurança militar, a segurança policial, a segurança civil e a segurança privada.

V. Todavia, a polissemia da palavra segurança extravasa deste seu ambiente natural e assume outras múltiplas formas que cumpre esclarecer, a fim de serem evitadas confusões conceptuais.

Um dos sentidos de segurança como conceito afim ao da segurança que agora se analisa é o de *segurança jurídica*. A segurança jurídica não tem que ver com a segurança nacional e refere-se a coisa diversa, que é a preocupação com o conhecimento do Direito aplicável, impondo que as respetivas fontes sejam públicas e prospetivas na sua vigência.

Outro dos sentidos de segurança paralelo ao conceito de segurança como fim do Estado é o da *segurança social*, conceito que se relaciona com a proteção social dos cidadãos perante os riscos sociais de desemprego, doença e velhice e outros equiparados, mas cuja lógica em nada se relaciona com a segurança nacional da perspetiva do combate às ameaças ou aos riscos que vulneram o Estado e as suas estruturas.

É ainda de mencionar outras aceções de segurança: a segurança no emprego ou no trabalho, a segurança económica, a segurança médica ou no consumo. Todas elas do mesmo modo se afastam do conceito em causa, ainda que reflitam a ideia da verificação de uma ameaça que se pretende esconjurar.

### 3. A conceção integrada da Segurança Nacional em Angola

I. Várias têm sido então as respostas que o Constitucionalismo neste início do terceiro milénio tem procurado para corresponder a este desejo de reforço da Segurança, algumas delas mais não sendo do que coisas óbvias, quais ovos de Colombo tão fáceis de descobrir.

*Uma dessas respostas é o novo conceito de Segurança Nacional, o qual conglomera todo um conjunto de elementos de proteção do Estado-Poder e do Estado-Sociedade, numa visão integrada – e não*

*compartimentada – das estruturas, dos valores e dos instrumentos de Segurança Nacional.*

Deixou de fazer sentido a divisão absoluta das estruturas de segurança, pela inerente fluidez dos novos riscos:

- *a fluidez da distinção entre as ameaças externas e as ameaças internas*, sendo muitas vezes impossível deparar com a origem das ameaças a ponto de pré-determinar a intervenção da força competente para debelar esse problema<sup>8</sup>;
- *a fluidez da distinção entre as respostas militares e as respostas policiais*, muitas vezes as ameaças internas, teoricamente reprimidas pela forças policiais, acabando por assumir uma muito maior virulência do que as ameaças externas, em função de novos fenómenos de criminalidade organizada e violenta.

II. Gradualmente essa nova visão integrada da Segurança – assim se designando por “Segurança Nacional” – tem vindo a ser acolhida pelos Estados, de vários modos:

- ao nível da *Política de Segurança*, racionalizando estruturas e otimizando meios;
- ao nível do *Direito da Segurança*, com a criação de novos tipos de crime e mais expeditos mecanismos de prevenção e de combate à criminalidade;
- ao nível das *Relações Internacionais da Segurança*, fazendo com que o Mundo passasse a interessar-se diretamente pelos temas da segurança nos países e a sua repercussão ao nível da paz e segurança internacionais.

III. O impacto jurídico-constitucional desta nova conceção da Segurança Nacional é *a reconstitucionalização dos temas da segurança, ora com novas importâncias sistemáticas, ora com novas soluções regulativas.*

---

<sup>8</sup> Cfr. ALICE FEITEIRA, *Segurança e Defesa: um domínio único?*, in *Segurança e Defesa*, n.º 1, 2006, pp. 81 e ss.

É precisamente isso o que sucede com a Constituição de Angola de 2010 (CRA)<sup>9</sup>, na medida em que, de um modo bastante original, confere tratamento *ex professo* no seu Título V à *Segurança Nacional*.

Sendo bastante pormenorizado, este Título V da CRA, apesar de se dirigir genericamente à “Administração Pública”, não deixa de contemplar o conceito geral de segurança nacional, bem como os seus pilares, nos seguintes capítulos:

- Capítulo II – *Segurança Nacional*;
- Capítulo III – *Defesa Nacional e Forças Armadas*;
- Capítulo IV – *Garantia da Ordem e Polícia Nacional*;
- Capítulo V – *Preservação da Segurança do Estado*.

IV. A verdade, porém, é que os temas da segurança nacional podem igualmente avultar noutros lugares da CRA, pelo que estes capítulos do Título V não esgotam a regulação jurídico-constitucional da matéria<sup>10</sup>.

No Título I, atinente aos “Princípios Fundamentais”, o texto constitucional angolano dá uma grande ênfase à paz e à segurança nacional como orientador geral da Política e do Direito de Angola, artigo que pela sua importância cumpre transcrever:

Artigo 11.º  
(Paz e Segurança Nacional)

1. A República de Angola é uma Nação de vocação para a paz e o progresso, sendo um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos garantir, com respeito pela Constituição e pela lei, bem como pelas convenções internacionais, a paz e a segurança nacional.

---

<sup>9</sup> Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, IDILP, Lisboa-Díli, 2012, pp. 543 e ss.

<sup>10</sup> V. o exemplo paralelo da Constituição Portuguesa. Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização*, in AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (org. de JORGE BACELAR GOUVEIA e RUI PEREIRA), I, Coimbra, 2007, pp. 174 e 175.

2. A paz tem como base o primado do Direito e da lei e visa assegurar as condições necessárias à estabilidade e ao desenvolvimento do País.

3. A segurança nacional é baseada no primado do Direito e da lei, na valorização do sistema integrado de segurança e no fortalecimento da vontade nacional, visando a garantia da salvaguarda do Estado e o asseguramento da estabilidade e do desenvolvimento, contra quaisquer ameaças e riscos.

No que tange aos objetivos do Estado, verifica-se uma idêntica referência: “Constituem tarefas fundamentais do Estado angolano (...) j) Assegurar a paz e a segurança nacional”<sup>11</sup>.

Cumpra ainda mencionar todo o regime constitucional, integrado no regime das garantias dos direitos e liberdades fundamentais, sobre os estados de necessidade constitucional, que são os estados de guerra, sítio e emergência<sup>12</sup>.

V. A análise da legislação ordinária evidencia a necessidade de se efetuar a sua atualização perante este novo quadro constitucional – que está, de resto, neste momento em curso – e ainda contém estes dois textos legais fundamentais de natureza geral:

- a LSN – *a Lei de Segurança Nacional – Lei n.º 12/02, de 16 de Agosto*;
- a LDNFA – *a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas – Lei n.º 2/93, de 26 de Março*.

VI. Embora com uma relevância secundária, é de assinalar que este novo conceito constitucional não incorporou a Proteção Civil, que assim não integra a Segurança Nacional.

Ora, a Defesa Civil – como muitas vezes é referida – mostra-se hoje com uma importância fulcral na proteção das populações no contexto da *safety*, sendo certo que esta é outra área da Política de Segurança

---

<sup>11</sup> Art. 21.º, al. j), da Constituição da República de Angola de 2010 (CRA).

<sup>12</sup> Cfr. o art. 58.º da CRA.

em que os riscos têm aumentado e na qual a opinião pública vai crescendo na severidade do seu juízo crítico.

VII. Não sendo possível analisar todas as dimensões da segurança nacional, cumpre fazer uma apreciação de três setores mais relevantes, frisando antes os aspetos que lhes são comuns:

- a Defesa Nacional e as Forças Armadas;
- a Segurança Interna e as Forças Policiais; e
- a Segurança do Estado e os Serviços de Inteligência.

## § 2.º

### A SEGURANÇA NACIONAL E OS SEUS PILARES

#### 4. A Segurança Nacional na Constituição: objetivos e fundamentais

I. A relevância constitucional da Segurança Nacional conta com um preceito que especificamente refere os seus conteúdos, artigo que pela sua importância importa transcrever:

#### Artigo 202.º

##### (Objectivos e fundamentos da segurança nacional)

1. Compete ao Estado, com a participação dos cidadãos, garantir a segurança nacional, observando a Constituição e a lei, bem como os instrumentos internacionais de que Angola seja parte.

2. A segurança nacional tem por objectivo a garantia da salvaguarda da independência e soberania nacionais e da integridade territorial, do Estado Democrático de Direito, da liberdade e da defesa do território contra quaisquer ameaças e riscos, assim como a realização da cooperação para o desenvolvimento nacional e a contribuição para a paz e segurança internacionais.

3. A organização e funcionamento do sistema de segurança nacional são regulados por lei.

II. A interpretação deste preceito constitucional permite extrair três sentidos fundamentais que são utilizados na referência à Segurança Nacional:

- *Segurança Nacional como objetivo*: “A segurança nacional tem por objectivo a garantia da salvaguarda da independência e soberania nacionais e da integridade territorial, do Estado Democrático de Direito, da liberdade e da defesa do território contra quaisquer ameaças e riscos, assim como a realização da cooperação para o desenvolvimento nacional e a contribuição para a paz e segurança internacionais”<sup>13</sup>;
- *Segurança Nacional como responsabilidade*: “Compete ao Estado, com a participação dos cidadãos, garantir a segurança nacional, observando a Constituição e a lei, bem como os instrumentos internacionais de que Angola seja parte”<sup>14</sup>;
- *Segurança Nacional como atividade*: “A organização e funcionamento do sistema de segurança nacional são regulados por lei”<sup>15</sup>.

## 5. A Segurança Nacional no Direito Ordinário: a Lei de Segurança Nacional

I. Também a lei ordinária tem um papel importante na densificação do conceito de segurança nacional, sendo de mencionar a *Lei de Segurança Nacional* (LSN).

Trata-se de um diploma legal com 41 artigos, os quais se distribuem por com quatro capítulos:

- Capítulo I – *Princípios gerais*
- Capítulo II – *Sistema de Segurança Nacional*
- Capítulo III – *Orgânica do Sistema de Segurança Nacional*
- Capítulo IV – *Fiscalização política*

---

<sup>13</sup> Art. 202.º, n.º 2, da CRA.

<sup>14</sup> Art. 202.º, n.º 1, da CRA.

<sup>15</sup> Art. 202.º, n.º 3, da CRA.

- Capítulo V – *Financiamento dos Serviços Públicos de Informações*
- Capítulo VI – *Pessoal dos Órgãos que integram o Sistema de Segurança Nacional*
- Capítulo VII – *Disposições Finais e Transitórias*

II. A atividade de Segurança Nacional respeita um conjunto de princípios que se lhe aplicam, sendo de exemplificar estes dois:

- *o princípio da juridicidade*: “A actividade de segurança nacional exerce-se nos termos da lei, designadamente da Lei Penal e Processual Penal, e dos diplomas que estabelecem a organização e funcionamento dos serviços públicos de informações e dos órgãos e serviços de ordem interna da República de Angola”<sup>16</sup>;
- *o princípio do respeito pelos direitos fundamentais*: “A actividade de segurança nacional deve pautar-se pela observância das regras gerais de polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias e pelos demais princípios do Estado democrático de Direito”<sup>17</sup>.

## 6. A Defesa Nacional e as Forças Armadas

I. *O primeiro pilar da Segurança Nacional é constituído pela Defesa Nacional, protagonizada pelas Forças Armadas*, à mesma a CRA dedicando três artigos que aparecem integrados no Capítulo III do Título V.

Mas esta é uma matéria que também conta com diversa legislação ordinária, de entre ela avultando a *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas* (LDNFA), diploma legal com 69 artigos, organizados por cinco capítulos:

- Capítulo I – *Princípios Gerais*
- Capítulo II – *Estrutura da Defesa Nacional*

---

<sup>16</sup> Art. 1.º, n.º 2, da Lei de Segurança Nacional, Lei n.º 12/02, de 16 de Agosto (LSN).

<sup>17</sup> Art. 2.º, n.º 1, da LSN.

- Capítulo III – *Participação na Defesa Nacional*
- Capítulo IV – *Situação de guerra*
- Capítulo V – *Disposições finais e transitórias*

II. Em matéria de definição da Defesa Nacional, o texto constitucional especificamente pronuncia-se sobre o assunto, dizendo o seguinte neste preceito:

Artigo 206.º  
(Defesa Nacional)

1. A defesa nacional tem por objectivos a garantia da defesa da soberania e independência nacionais, da integridade territorial e dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem pública, o asseguramento da liberdade e segurança da população, contra agressões e outro tipo de ameaças externas e internas, bem como o desenvolvimento de missões de interesse público, nos termos da Constituição e da lei.

2. A organização e funcionamento da defesa nacional são estabelecidos por lei.

Por aqui se percebe que a Defesa Nacional, do ponto de vista dos seus objetivos, se reconduz à *dimensão externa da segurança nacional, uma vez que está adequada a enfrentar ameaças e riscos de ordem externa.*

III. Numa visão institucional, a CRA pronuncia-se especificamente sobre as Forças Armadas, a quem compete a atividade de Defesa Nacional, estabelecendo vários requisitos, sendo importante transcrever o respetivo preceito constitucional:

Artigo 207.º  
(Forças Armadas Angolanas)

1. As Forças Armadas Angolanas são a instituição militar nacional permanente, regular e apartidária, incumbida da defesa militar do



país, organizadas na base da hierarquia, da disciplina e da obediência aos órgãos de soberania competentes, sob a autoridade suprema do Presidente da República e Comandante-em-Chefe, nos termos da Constituição e da lei, bem como das convenções internacionais de que Angola seja parte.

2. As Forças Armadas Angolanas compõem-se exclusivamente de cidadãos angolanos e a sua organização é única para todo o território nacional.

3. A lei regula a organização, funcionamento, disciplina, preparação e emprego das Forças Armadas Angolanas em tempo de paz, de crise e de conflito.

Daqui se inferem vários princípios retores da organização e do funcionamento das Forças Armadas de Angola:

- o princípio da permanência;
- o princípio do apartidarismo;
- o princípio da hierarquia;
- o princípio da nacionalidade;
- o princípio da unidade.

Neste plano institucional, a LDNFA confirma o papel constitucionalmente atribuído às Forças Armadas: “A actividade de Defesa Nacional deve ser assegurada pelo Estado e constitui responsabilidade especial dos órgãos de soberania e das Forças Armadas”<sup>18</sup>.

IV. Na relação com os cidadãos, apresenta-se o grande relevo que é dado ao *dever de defender a Pátria*, nos termos do presente artigo:

Artigo 208.º  
(Defesa da pátria e serviço militar)

1. A defesa da Pátria e dos direitos dos cidadãos é direito e dever fundamental de todos os angolanos.

---

<sup>18</sup> Art. 6.º da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei n.º 2/93, de 26 de março (LDNFA).

2. O serviço militar é regulado por lei, que fixa as formas, a natureza e o conteúdo do seu cumprimento.

A explicitação deste dever fundamental dos cidadãos por parte da LDNFA determina a sua obrigatoriedade: “A defesa da Pátria é o direito e o dever mais alto e indeclinável de cada cidadão, contribuindo para a Segurança Nacional sob a forma de serviço militar armado ou serviço cívico”<sup>19</sup>.

Ainda assim, a LDNFA explicitamente refere o serviço militar obrigatório ou, no seu lugar, o serviço cívico para os objectores de consciência<sup>20</sup>.

## 7. A Ordem Interna e as Forças Policiais

*I. O segundo pilar da Segurança Nacional é o da Ordem Interna, o qual tem que ver com a preservação da ordem pública no território nacional, assim o defendendo tanto preventiva como repressivamente, aqui assumindo o respetivo protagonismo a polícia e as forças de segurança.*

Este é um domínio que do mesmo modo não escapa à preocupação regulativa a CRA, que lhe reserva uma disposição:

### Artigo 209.º (Garantia da ordem)

1. A garantia da ordem tem por objectivo a defesa da segurança e tranquilidade públicas, o asseguramento e protecção das instituições, dos cidadãos e respectivos bens e dos seus direitos e liberdades fundamentais, contra a criminalidade violenta ou organizada e outro tipo de ameaças e riscos, no estrito respeito pela Constituição, pelas leis e pelas convenções internacionais de que Angola seja parte.

---

<sup>19</sup> Art. 7.º, n.º 1, da LDNFA.

<sup>20</sup> Cfr. o art. 7.º, n.ºs 2 e 3, da LDNFA.

2. A organização e o funcionamento dos órgãos que asseguram a ordem pública são estabelecidas por lei.

II. Do ponto de vista institucional, a CRA é clara em relação às entidades que devem levar a cabo a atividade de “ordem interna” – que se pode traduzir pela expressão mais comum de “segurança interna” – em que avulta a Polícia Nacional, assim referida:

Artigo 210.º  
(Polícia Nacional)

1. A Polícia Nacional é a instituição nacional policial, permanente, regular e apartidária, organizada na base da hierarquia e da disciplina, incumbida da protecção e asseguramento policial do País, no estrito respeito pela Constituição e pelas leis, bem como pelas convenções internacionais de que Angola seja parte.

2. A Polícia Nacional compõe-se exclusivamente de cidadãos angolanos, sendo a sua organização única para todo o território nacional.

3. A lei regula a organização e o funcionamento da Polícia Nacional.

Diplomas específicos vieram depois fixar as regras da organização e do funcionamento da Polícia Nacional, sendo de mencionar como mais relevante o *Estatuto Orgânico da Polícia Nacional* (EOPN), aprovado pelo Decreto n.º 20/93, de 11 de junho.

III. Do ponto de vista institucional, a atividade de Segurança Interna é preferencialmente atribuída à polícia, o que deve ser entendido em dois sentidos distintos:

- *polícia como atividade administrativa*, através da qual se protegem bens jurídicos, individuais e comunitários, com a aplicação de medidas de limitação da liberdade;
- *polícia como sujeito administrativo*, no qual se organizam aquelas tarefas, com a possibilidade de os objetivos se diferenciarem em razão de critérios organizacionais.

IV. O EOPN define a Polícia Nacional nos seguintes termos: “Polícia Nacional, designada abreviadamente pela sigla PN, é uma força militarizada...”<sup>21</sup>.

Em matéria de atribuições, é de referir as que são especificamente previstas dentro do contexto da ordem interna:

- a defesa da legalidade democrática;
- a manutenção da ordem e tranquilidade públicas;
- o respeito pelo regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos;
- a defesa e proteção da propriedade estatal coletiva, privada e pessoal;
- a prevenção da delinquência e o combate à criminalidade;
- a colaboração na execução da Política de Defesa Nacional, nos termos que forem estabelecidos por lei<sup>22</sup>.

Quanto à sua estrutura, o EOPN frisa três princípios fundamentais:

- o *princípio da legalidade*: “A Polícia Nacional rege-se pelo presente diploma e pelas medidas de polícia legalmente previstas, no âmbito das competências que lhe forem fixadas”<sup>23</sup>;
- o *princípio da unicidade territorial*: “A organização da Polícia Nacional é única e as suas missões serão exercidas em todo o território nacional...”<sup>24</sup>; e
- o *princípio da hierarquia*: “A organização da Polícia Nacional é única (...), obedecendo à hierarquia de Comando a todos os níveis da sua estrutura”<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Proémio do art. 1.º do Estatuto Orgânico da Polícia Nacional, Decreto n.º 20/93, de 11 de Junho (EOPN).

<sup>22</sup> Cfr. os n.ºs 1 a 6 do art. 1.º do EOPN.

<sup>23</sup> Art. 3.º, n.º 1, do EOPN.

<sup>24</sup> Art. 3.º, n.º 2, primeira parte, do EOPN.

<sup>25</sup> Art. 3.º, n.º 2, *in fine*, do EOPN.

## 8. A Segurança do Estado e os Serviços de Inteligência

I. *O terceiro pilar da Segurança Nacional é o da produção de informações de Estado, através dos serviços de inteligência.*

É de sublinhar que a relevância constitucional que lhe foi dado chegou mesmo ao ponto de a matéria ser tratada *ex professo*, nos termos do presente preceito constitucional:

Artigo 211.º

(Preservação da segurança do Estado)

1. A preservação da segurança do Estado tem por objectivo a salvaguarda do Estado Democrático de Direito contra a criminalidade violenta ou organizada, bem como outro tipo de ameaças e riscos, no respeito da Constituição e das leis, bem como das convenções internacionais de que Angola seja parte.

2. A preservação da segurança do Estado compreende componentes institucionais de órgãos de inteligência e de segurança do Estado.

3. A organização e o funcionamento da preservação da segurança do Estado são estabelecidos por lei.

Deste enquadramento da atividade de inteligência, assinalam-se ameaças e riscos contra os bens jurídicos mais relevantes, como é o caso do próprio Estado Democrático de Direito, não se dissociando as ameaças, que podem ser externas ou internas.

Daí que se possa concluir pelo carácter transversal desta mesma atividade, ainda que se perceba que o seu escopo se afigura ser as ameaças e os riscos de maior intensidade.

II. Em matéria institucional, o binómio que é sempre referido de “órgãos e serviços de inteligência” também assume um direto estatuto constitucional, na prossecução da Segurança do Estado:

Artigo 212.º  
(Órgãos de Inteligência e de Segurança do Estado)

1. Os órgãos de inteligência e de segurança do Estado são órgãos incumbidos de realizar a produção de informações e análises, bem como a adopção de medidas de inteligência e de segurança do Estado necessárias à preservação do Estado Democrático de Direito e da paz pública.

2. A lei regula a organização, funcionamento e fiscalização dos serviços de inteligência e de segurança.

Do ponto de vista legislativo, é de recordar a recente alteração ocorrida no âmbito dos órgãos auxiliares do Presidente da República, em cujo diploma – *Organização e Funcionamento dos Órgãos Auxiliares do Presidente da República* (OFOAPR), Decreto Legislativo Presidencial n.º 5/12, de 15 de Outubro – são precisamente regulados estes organismos, que são três:

- *Serviço de Inteligência e de Segurança do Estado*: “O Serviço de Inteligência e de Segurança do Estado é o órgão destinado a produzir informações, análises e à realização de medidas e acções de inteligência e de segurança de Estado, visando a garantia da segurança interna do País, a preservação do Estado de Direito Democrático constitucionalmente estabelecido e a protecção da população contra ameaças e vulnerabilidades”<sup>26</sup>;
- *Serviço de Inteligência Externa*: “O Serviço de Inteligência Externa é o órgão destinado para a produção de informações, análises e para a realização de medidas e acções de inteligência e de segurança de Estado, visando a garantia da segurança externa do País, da preservação do Estado de Direito Democrático constitucionalmente estabelecido, da segurança externa e a protecção da população contra ameaças e vulnerabilidades”<sup>27</sup>;

---

<sup>26</sup> Art. 49.º, n.º 1, da *Organização e Funcionamento dos Órgãos Auxiliares do Presidente da República*, Decreto Legislativo Presidencial n.º 5/12, de 15 de Outubro (OFOAPR).

<sup>27</sup> Art. 50.º, n.º 1, da OFOAPR.

- *Serviço de Inteligência e de Segurança Militar*: “O Serviço de Inteligência e de Segurança Militar é o órgão destinado a produzir informações, análises e a realização de medidas e acções de inteligência e de segurança de Estado, visando a garantia da segurança militar do País, da preservação do Estado de Direito Democrático constitucionalmente estabelecido e a protecção da população contra ameaças e vulnerabilidades”<sup>28</sup>.

Qualquer um deles se relaciona com a *Casa de Segurança do Presidente da República*, a qual “...tem por missão auxiliar o Presidente da República e Titular do Poder Executivo na formulação e condução governativa relativa à política e estratégia de Segurança Nacional e de Assuntos Internos e Externos que estão relacionados com a Segurança Nacional”<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Art. 51.º, n.º 1, da OFOAPR.

<sup>29</sup> Art. 34.º da OFOAPR.





# A Segurança como Ato Indispensável e Global: o caso da República Portuguesa<sup>1</sup>

LUÍS RIBEIRO<sup>2</sup>

**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo relacionar, em matérias de segurança, o Estado Português e a União Europeia.

Tem-se em conta o atual panorama da segurança global, visando compreender a evolução desta temática, assim como a sua mudança de paradigma ao longo dos tempos.

Outro tema de que se trata neste artigo, é a evolução da segurança, pilar fundamental da construção do Estado Português. Pretende-se então, fazer uma respetiva histórica da evolução da segurança no Estado, visando as etapas percorridas, até aos dias de hoje. Faz-se também uma alusão aos artigos onde a segurança se encontra presente na Constituição.

Outro tema referido neste artigo é o contributo do Estado para a Segurança Europeia, onde Portugal é ator ativo em muitas missões de caráter humanitário e tático-militar.

Como última temática, abordou-se o contributo de Portugal na Política de Segurança Internacional.

*Palavras-chave:* Globalização, Segurança, Constituição

**Abstract:** This work aims to relate, in security matters, the Portuguese State, the European Union.

Has taken into account the current situation of global security, aiming to understand the evolution of this issue, as well as its paradigm shift over time.

---

<sup>1</sup> Entregue: 1.9.2014; aprovado: 9.11.2014.

<sup>2</sup> É Licenciado em Gestão da Segurança e Proteção Civil, no ISLA Campus Lisboa – Laureate International Universities, agora Universidade Europeia. É também aluno de Mestrado em Direito e Segurança, na Faculdade de Direito, da Universidade Nova de Lisboa.

Another issue that comes up in this article, is the evolution of the security cornerstone of the construction of the Portuguese State. Then we intend to make a respective historical evolution of security in the state, targeting the steps taken up to today. Also makes an allusion to the articles where security is present in the Constitution.

Another issue discussed here is the contribution of the State for the European Security where Portugal is active actor in many humanitarian and tactical-military character missions.

As a final topic approached the contribution of Portugal in International Security Policy.

*Keywords: Globalization, Security, Constitution.*

## **Introdução**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) sofreu, desde sempre, várias alterações. No entanto, e no que concerne à segurança, a CRP nunca se referiu a esta temática com a devida importância que esta temática carece.

Neste artigo faz-se uma alusão à evolução da Constituição em matéria de segurança. Aborda-se a temática da segurança ao longo das sete revisões constitucionais e refere-se algumas lacunas existentes em todas as revisões.

Este artigo também aborda o papel do Estado Português (EP) na Segurança Europeia, tendo em conta o papel das Forças Armadas (FA) em missões de carácter internacional, nomeadamente missões no âmbito da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), na própria União Europeia (UE) e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Segundo o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança, “*A Estratégia identificou uma série de ameaças e desafios que punham em causa os nossos interesses em matéria de segurança*”. Neste âmbito tornou-se necessário definir os novos desafios globais e as principais ameaças à estabilidade e paz da UE, assim como dos seus Estados-Membros. Segundo o mesmo artigo, são consideradas ameaças, o

Terrorismo e a Criminalidade Organizada, A Proliferação das Armas de Destruição Maciça, Cyber-segurança, a Segurança Energética e as Alterações Climáticas.

## 1. Segurança na Constituição Portuguesa

A história conta-nos que a primeira lei fundamental portuguesa era denominada por Constituição Política da Monarquia Portuguesa e foi aprovada a 23 de setembro de 1822<sup>3</sup>. Esta constituição “*resultou de uma revolução (de 1820), habilitou-se como herdeira da tradição das luzes e apresentava um forte pendor democrático, muitíssimo avançado para a sua época*” (Pereira 2012, p. 409). No que cabe à segurança, esta constituição de 1822 refere no seu artigo 1 que “*A Constituição política da Nação Portuguesa tem por objecto manter a liberdade, segurança, e propriedade de todos os Portugueses*”. Seguidamente, a mesma constituição esclarece no ponto 3º que “*A segurança pessoal consiste na protecção, que o Governo deve dar a todos, para poderem conservar os seus direitos pessoais*”.

A Carta Constitucional de 1826<sup>4</sup> “*representou um retrocesso pelo seu conservadorismo e relegou os direitos fundamentais para o seu último artigo*” (Pereira 2012, p. 410). O último artigo (artigo 145) refere que “*A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Portugueses, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Reino*”, e no n.º 35 do artigo 145 refere-se que “*Nos casos de rebelião, ou invasão de inimigos, pedindo a Segurança do Estado que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a Liberdade individual, poder-se-á fazer por acto especial do Poder Legislativo*”. O artigo 75 refere o Rei como Chefe do Poder Executivo cuja uma das suas atribuições é “*Prover a tudo que for concernente à segurança*”

---

<sup>3</sup> Conferir: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Constituição\\_portuguesa\\_de\\_1822](http://pt.wikipedia.org/wiki/Constituição_portuguesa_de_1822) [Consult. 25MAR2014]

<sup>4</sup> Conferir: <http://www.arqnet.pt/portal/portugal/liberalismo/carta826.html> [Consult. 25MAR2014]

*interna e externa do Estado, na forma da Constituição*” (n.º15 do artigo 145).

A Constituição de 1838<sup>5</sup>, “*retoma, em matéria de direitos fundamentais, a boa tradição do nosso primeiro texto constitucional. Assim, dedica a esses direitos um título autónomo e prolífero, prevendo novos e importantes direitos (de reunião, associação, inviolabilidade do domicílio e residência, entre outros). Todavia, é completamente omissa em matéria de segurança*” (Pereira 2012. P. 410).

Na Constituição de 1911<sup>6</sup> (primeira Constituição republicana), “*A segurança é apenas referida, indirectamente, a propósito do estado de sítio*”. (Idem)

Finalmente, a Constituição autoritária de 1933<sup>7</sup>, e há semelhança da Constituição de 1911, pouco se refere à segurança, a não ser, o facto desta ser “*concebida como direito fundamental nem como função do Estado. Era apenas aflorada, de novo, a propósito do estado de sítio*” (bi-idem).

Nos termos da Constituição em vigor, na sua versão originária, de 1976<sup>8</sup>, a segurança foi vista com alguma timidez por parte do legislador, que faz ênfase à segurança no n.º 1 do artigo 27º “*Todos têm direito à liberdade e à segurança*” e no artigo 272º<sup>9</sup> dedicado à Polícia. Termos como o “*terrorismo*”<sup>10</sup> foram como que banidos, pois tinha conotação imediata com a resistência à ditadura. No que cabe ao Estado de Sítio

---

<sup>5</sup> Conferir: <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1058.pdf> [Consult. 25MAR2014]

<sup>6</sup> Conferir: [http://debates.parlamento.pt/Constituicoes\\_PDF/CRP-1911.pdf](http://debates.parlamento.pt/Constituicoes_PDF/CRP-1911.pdf) [Consult. 25MAR2014]

<sup>7</sup> Conferir: <http://www.historiadeportugal.info/a-constituicao-de-1933/> [Consult. 28MAR2014]

<sup>8</sup> Conferir: <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf> [Consult. 28MAR2014]

<sup>9</sup> O artigo 272º refere: “*1. A Polícia tem por função defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadão; 2. As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário; 3. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos*”.

<sup>10</sup> O Terrorismo é integrado na Constituição, na revisão constitucional de 1989, no n.º1 do artigo 210º.

e Estado de Emergência, estão referidos no artigo 19º “1. Os órgãos de soberania não podem, conjunta ou separadamente, suspender o exercício dos direitos, liberdades e garantias, salvo em caso de estado de sítio ou de estado de emergência, declarados na forma prevista na Constituição. 2. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência deve ser suficientemente fundamentada e conter a especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso. 3. A declaração do estado de sítio em nenhum caso pode afectar o direito à vida e à integridade pessoal. 4. A declaração do estado de emergência apenas pode determinar a suspensão parcial dos direitos, liberdades e garantias. 5. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional”.

Entre abril de 1981 e 30 de setembro de 1982, elaborou-se a Primeira Revisão Constitucional, “*que extinguiu o Conselho da Resolução e instituiu o Tribunal Constitucional (em substituição da Comissão Constitucional) e o Conselho de Estado*” (Pereira 2012, p.411).

A Segunda Revisão Constitucional ocorreu em 1989, onde segundo o site da Assembleia da República<sup>11</sup> se “*deu maior abertura ao sistema económico, nomeadamente pondo termo ao princípio da irreversibilidade das nacionalizações diretamente efetuadas após o 25 de Abril de 1974*”

A Terceira e Quarta Revisões Constitucionais, de 1992 e 1997, respetivamente, vieram como que, adaptar o texto constitucional aos Tratados da União Europeia, Maastricht e Amesterdão, ignorando, quase por completo, as matérias de segurança.

A Quinta Revisão Constitucional, de 2001, veio debruçar-se com maior atenção sobre as matéria de segurança “*procurando um balançamento equilibrado entre liberdade e segurança*” (Pereira 2012, p. 411).

A Sexta Revisão Constitucional, de 2004, não retoma o tema da segurança. Esta revisão teve como temas centrais a integração euro-

---

<sup>11</sup> Conferir: <http://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/default.aspx> [Consult. 28MAR2014]

peia, a regulação da comunicação social, a limitação de mandatos e a autonomia das regiões.

A Sétima Revisão Constitucional, ocorreu em 2005, estando em vigência até aos dias de hoje, veio acrescentar um novo artigo à Constituição<sup>12</sup>. Posto isto, e segundo a página do Governo de Portugal<sup>13</sup>, “A Constituição é a lei suprema do país. Consagra os direitos fundamentais dos cidadãos, os princípios essenciais por que se rege o Estado português e as grandes orientações políticas a que os seus órgãos devem obedecer, estabelecendo também as regras de organização do poder político”.

No que cabe à segurança interna do Estado, a CRP refere, no n.º 1 do artigo 272º que “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”, sendo também da competência da polícia, segundo o n.º 3 do mesmo artigo “A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”. Todas as forças e serviços de segurança são orientadas através de legislação própria.

Relativamente à Defesa Nacional, “É obrigação do Estado assegurar a defesa nacional” (n.º 1, artigo 273º da CRP). Como tal, segundo o n.º 2 do artigo 273º, “A defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”. Posto isto, “Às Forças Armadas imcubem a defesa da República” (n.º 1, artigo 275º da CRP). Nos termos da lei, compete às Forças Armadas (FA) “satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte” (n.º 5 do artigo 275º da CRP). As FA podem atuar internamente, segundo os termos da lei, quando existe a necessidade de “colaborar em missões de protecção civil, em tarefas

---

<sup>12</sup> Artigo 295º

<sup>13</sup> [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)

*relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação” (n.º 6 do artigo 275º da CRP).*

## 2. A Segurança na União Europeia

A criação da União Europeia (UE), veio transformar as relações entre Estados e conseqüentemente, a vidas dos cidadãos. Os Estados têm como objetivo resolver de forma pacífica os conflitos e cooperar entre si, através de instituições comuns.

No contexto da integração europeia e da segurança europeia, os Estados Unidos da América (EUA) têm tido um papel fundamental, nomeadamente através da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN). Após o fim da Guerra Fria (*“período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética, compreendendo o período entre o final da II Guerra Mundial e a extinção da União Soviética, um conflito de ordem política, militar, tecnologia, econômica, social e ideológica entre as duas nações e suas zonas de influência”*<sup>14</sup>), os EUA passaram a ocupar uma posição determinante enquanto ator militar.

A UE é, por força dos seus 28 Estados-membros, um ator global. Na última década a UE destacou forças europeias para zonas tão longínquas como o Afeganistão e Timor Leste.

Dado o acentuado avanço tecnológico, a UE tem que assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor. Posto isto, a União tem que estar preparada para fazer face aos diversos desafios globais.

Segundo o artigo Uma Europa Melhor num Mundo Melhor, da UE (2003)<sup>15</sup>, *“O pós-Guerra Fria caracteriza-se por uma crescente abertura das fronteiras, com uma indissolúvel ligação entre os aspetos internos e externos da segurança”*. *“os conflitos destroem as infraestruturas,*

---

<sup>14</sup> Conferir: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Guerra\\_Fria](http://pt.wikipedia.org/wiki/Guerra_Fria) [Consult. 24MAR2014]

<sup>15</sup> Conferir: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf> [Consult. 25MAR2014]

*incluindo as de caráter social, incentivam a criminalidade, desencorajam o investimento e tornam impossível uma atividade económica normal” (Idem).*

Temos assim uma Europa vulnerável, que terá de fazer face às principais ameaças, tais como, o Terrorismo e a Criminalidade Organizada, A Proliferação das Armas de Destruição Maciça, Cyber-segurança, a Segurança Energética e as Alterações Climáticas.

Tendo em conta o artigo Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor (2009)<sup>16</sup>, temos que, no que cabe ao terrorismo e à criminalidade organizada, “*O terrorismo, na Europa como em todo o mundo, continua a ser uma das maiores ameaças à nossa subsistência. Em Madrid e Londres ocorreram atentados, enquanto outros se evitaram, e assiste-se cada vez mais ao papel destacado que os grupos endógenos desempenham dentro das fronteiras do nosso próprio continente. A criminalidade organizada continua a ameaçar as nossas sociedades pela prática do tráfico de droga, de seres humanos e de armas, para além da fraude internacional e do branqueamento de capitais*”.

Em relação à proliferação das armas de destruição maciça, “*A proliferação, por que são responsáveis tanto os Estados como os terroristas, foi reconhecida na Estratégia como sendo «potencialmente a maior ameaça à nossa segurança».* Este risco intensificou-se nos últimos cinco anos, colocando sob pressão o quadro multilateral existente. Enquanto, por um lado, a Líbia desmantelou o seu programa de armas de destruição maciça (ADM), o Irão, mas também a Coreia do Norte, continuam, por outro, a não ter a confiança da comunidade internacional. O regresso à exploração civil da energia nuclear a que provavelmente se assistirá nas próximas décadas põe também problemas ao sistema de não proliferação, se não for acompanhado pelas devidas salvaguardas”.

Relativamente à Cyber-segurança, “*As economias modernas são largamente dependentes de infraestruturas críticas, nomeadamente de*

---

<sup>16</sup> Conferir: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568PTC.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568PTC.pdf) [Consult. 25MAR2014]



*transportes, de comunicações e de fornecimento de energia, mas também da Internet. A estratégia da União Europeia para uma sociedade da informação segura, adoptada em 2006, visa combater a cibercriminalidade. No entanto, os atentados contra sistemas informáticos tanto privados como governamentais que ocorreram nos Estados-Membros, vieram conferir a este tipo de criminalidade uma nova dimensão, revelando o seu potencial como nova arma económica, política e militar”.*

A Segurança energética “Nos últimos cinco anos, a dependência energética tem-se tornado cada vez mais motivo de preocupação. O declínio da produção europeia implica que, até 2030, quase 75% do petróleo e do gás que consumimos terá de ser importado. Essas importações serão provenientes de um reduzido número de países cuja estabilidade, em numerosos casos, se encontra ameaçada. Estamos pois perante, uma série de desafios ao nível da segurança que exigem que todos os Estados-Membros assumam responsabilidade e sejam solidários”.

As alterações climáticas “As catástrofes naturais, a degradação do ambiente e a concorrência em torno dos recursos vêm exacerbar os conflitos, especialmente em situações de pobreza e crescimento populacional, com consequências ao nível humanitário, sanitário, político e da segurança, nomeadamente o aumento dos fluxos migratórios. As alterações climáticas podem também despoletar conflitos a propósito de rotas comerciais, zonas marítimas e recursos anteriormente inaccessíveis. Reforçamos as nossas capacidades de prevenção de conflitos e de gestão de crises, mas é necessário fazê-lo também no que toca à capacidade de análise e de alerta rápido. Trata-se de uma tarefa que a União Europeia não pode enfrentar sozinha. Precisamos de intensificar a colaboração com os países que maior risco correm, reforçando a sua capacidade para fazer face ao problema. A cooperação internacional, com a ONU e as organizações regionais, revestir-se-á de um carácter essencial”.

A União tem procedido a diversos esforços para dar resposta a estas ameaças. O atentado de 11 de Setembro (9/11) foram o ponto fulcral de mudança no paradigma da segurança. Como reação aos atentados, a UE aprovou um Mandato de Detenção Europeu, um

acordo de auxílio mútuo com os EUA e um conjunto de ações contra o financiamento do terrorismo.

Segundo o artigo Europa Segura num Futuro Melhor: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (2003)<sup>17</sup>, a UE “*Tem prosseguido, de há muitos anos a esta parte, políticas de luta contra a proliferação em matéria de armamentos. A União chegou recentemente a acordo sobre um novo programa de acção que prevê os passos necessários para reforçar a Agência Internacional da Energia Atómica, bem como medidas para reforçar o controlo das exportações e combater as remessas ilegais e as aquisições ilícitas*”, em conjunto com os Estados-Membros tem intervindo no sentido de “*contribuir para a resolução de conflitos regionais e para o restabelecimento de Estados em colapso, nomeadamente nos Balcãs, no Afeganistão e na RDC. Uma das formas mais eficazes de lidar com o problema da criminalidade organizada na UE consiste em restabelecer a boa governação nos Balcãs, promover a democracia e dotar as autoridades locais de capacidade para fazer frente à criminalidade*”.

O mundo atual começou a ser visto como uma “Aldeia Global”, onde as ameaças futuras podem vir a ser tão preocupantes como as dos dias de hoje. Cada vez mais se acentua o uso de energia nuclear, e este facto constitui um motivo de preocupação para a Europa, visto que a Coreia do Norte e a Ásia meridional continuam as suas atividades neste domínio assim como a proliferação no Médio Oriente.

A transformação do planeta numa “Aldeia Global” não também tem repercussões no que concerne aos meios de comunicação, permitindo aos cidadãos da Europa estarem informados sobre os conflitos e tragédias que ocorram em qualquer parte do mundo. Esta comunicação em contexto global, também atua em matéria de prevenção de conflitos e ameaças, deixando assim os cidadãos elucidados acerca de determinado incidente, sendo estes capazes de proceder com as respectivas medidas de autoproteção.

---

<sup>17</sup> Conferir: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf> [Consult. 25MAR2014]

## Conclusão

Através deste artigo foi possível concluir que, segundo a CRP, a participação das Forças Armadas apenas é alusiva em matérias de Proteção Civil nomeadamente colaborando em “*missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação*” (n.º 6 do artigo 275º da CRP).

Existe também, na CRP, uma enorme lacuna no que cabe à Proteção Civil, visto que a Constituição não se refere a este pilar da segurança “*safety*”, em nenhum dos seus artigos, a não ser quando se refere à participação das FA em matéria de segurança interna.

No que cabe à segurança na UE, Portugal tem um papel acima de tudo de consultor, estando a sua participação em missões internacionais relacionadas maioritariamente com a UE.

Portugal, em matéria de segurança externa, tem de fazer face as exigências da UE, tendo que estar preparado para atuar em colaboração com os Estados membro da União, com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e no âmbito da OTAN, e da ONU, colaborando também com os EUA, contribuindo assim para a prospera relação de aliança

De um modo geral, podemos concluir que Portugal é um Estado que está bem visto na Comunidade Internacional, apesar das grandes dificuldades que temos atravessado ao longo destas ultimas décadas, nomeadamente no que concerne ao ponto de vista socioeconómico. É um facto que a crise económica que estamos a atravessar trouxe ao Estado Português cortes significativos quer no seio dos agentes de segurança Interna, nomeadamente nos Órgãos de Polícia Criminal (PSP, GNR, PJ e SEF) que são o pilar fundamental para que continue a haver “*security*” interna, nas Forças Armadas (Força Aérea, Marinha e Exército) responsáveis pela imagem de Portugal no exterior e primeiros intervenientes no controlo e prevenção e ameaças externas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros e Artigos:

- ALMEIDA, Paulo Ferreira (2014). *Crime e Segurança: 100 Contributos para as Políticas Públicas de Combate à Criminalidade*, Lisboa, Bnomics.
- BELL, Judith (2004). *Como Realizar um Projeto de Investigação*, 3ª edição, Viseu, Gradiva
- COTTA, Francis Albert (2005). *A crise da modernidade e a insegurança social*, Revista de Humanidades, V.7, n. 14 [Consult. 21MAR2014] Disponível em <http://www.cerescaico.ufrn.br/mneme/pdf/mneme14/140.pdf>
- ESCORREGA, Luís Carlos Falcão (2009). *A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Perspectivas Vária*, Revista Militar 2491/2492 – Agosto/Setembro 2009, Lisboa: Empresa da Revista Militar [Consult. 21MAR2014]. Disponível em [http://www.revistamilitar.pt/artigopdf.php?art\\_id=499](http://www.revistamilitar.pt/artigopdf.php?art_id=499)
- FERREIRA, Maria (2005). *A Política Externa Europeia: Uma Reflexão sobre a União Europeia como ator internacional*, Lisboa, ISCSP
- FONTOURA, Luís (coordenador) (2013). *Segurança e Defesa Nacional*, 1ª Edição, Coimbra, Almedina
- GARCIA, Francisco Proença (2006). *As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados: Subsídios para o seu Estudo*, Revista Negócios Estrangeiros n.º 9.1, de Março de 2006, p. 339-374. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros – Instituto Diplomático [Consult. 21MAR2014]. Disponível em <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000036001-000037000/000036360.pdf>
- GIDDENS, Anthony (1991). *As Consequências da Modernidade*, São Paulo, UNESP
- GIDDENS, Anthony (2005). *Sociologia*. 4ª edição, Porto Alegre, Artmed
- GIDDENS, Anthony (1999). *O Mundo na Era da Globalização*, Queluz, Editorial Presença
- GIDDENS, Anthony (2001). *Sociologia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- GUEDES, Armando Marques e ELIAS, Luís (2010). *Controlos Remotos: Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*, 1ª Edição, Coimbra, Almedina
- GONÇALVES, Arnaldo (2007). *A Europa à procura de futuro: da convenção de Filadélfia ao Tratado de Lisboa*, Lisboa, Livros do Horizonte

- GOUVEIA, Jorge Bacelar (2013). *Textos Fundamentais de Direito Internacional Público*, 1ª Edição, Coimbra, Almedina
- GOUVEIA, Jorge Bacelar (coordenador) (2012). *Estudos de Direito e Segurança*, Volume I, 1ª Edição, Coimbra, Almedina
- GOUVEIA, Jorge Bacelar (coordenador) (2012). *Estudos de Direito e Segurança*, Volume II, 1ª Edição, Coimbra, Almedina
- HOFFMAN, Bruce (2006). *Inside Terrorism*, New York, Copyright
- MIRANDA, Jorge (1997). *Manual de Direito Internacional TOMO I*, 6ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora
- MOREIRA, Adriano (2010). *Portugal e as Operações de Paz – Uma Visão multidimensional*, Prefácio [Consult. 24MAR2014]. Disponível em <http://www.operacional.pt/portugal-e-as-operacoes-de-paz-uma-visao-multidimensional/>
- NOGUEIRA, José Manuel Freire (2005). *Pensar a Segurança e Defesa*, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, Edições Cosmos
- PALMEIRA, José (2006). *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*, Lisboa, Prefácio
- PEREIRA, Rui in GOUVEIA, Jorge Bacelar (coordenador) (2012). *Estudos de Direito e Segurança*, Volume II, 1ª Edição, Coimbra, Almedina
- QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 5ª ed. Lisboa: Gradiva. 282 pp. Tradução de: João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho.
- TOMÉ, Luís (2007). *Alterações na segurança internacional*, Revista Janus 2007, Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa – Observatório de Relações Exteriores [Consult. 21MAR2014]. Disponível em [http://janusonline.pt/2007/2007\\_1\\_5.html](http://janusonline.pt/2007/2007_1_5.html)
- ROBOREDO, Nuno Paulo Rocha (2010). Trabalho de Investigação Individual do CPOS-Marinha: *Evolução do Conceito de Segurança e as Implicações Militares no Séc. XXI*, Lisboa, Instituto de Estudos Superiores Militares
- SILVA, Nuno (2009). *A Segurança e Defesa da Europa*, 1ª Edição, Lisboa, Prefácio
- UNIÃO EUROPEIA (UE) (2003). *Uma Europa segura num mundo melhor: estratégia Europeia em matéria de segurança* [Consult. 08NOV2013]. Disponível em <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>

- UNIÃO EUROPEIA (UE) (2008a). *Alterações climáticas e segurança internacional*, [Consult. 21MAR2014]. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/99395.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/99395.pdf)
- UNIÃO EUROPEIA (UE) (2008b). *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança* [Consult. 24MAR2014]. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf)
- UNIÃO EUROPEIA (UE) (2009). *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor* [Consult. 25MAR2014]. Disponível em [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568PTC.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568PTC.pdf)

#### **Legislação:**

- Decreto-Lei n.º 78/1987, de 17 de fevereiro – Código Processo Penal
- Decreto-Lei n.º 231/2009, de 15 de setembro – Orgânica do Exército
- Decreto-Lei n.º 232/2009, de 15 de setembro – Orgânica da Força Aérea
- Decreto-Lei n.º 233/2009, de 15 de setembro – Orgânica da Marinha
- Decreto-Lei n.º 234/2009, de 15 de setembro – Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas
- Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto – Lei Orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
- Lei n.º 1-A/2009, de 7 de julho – Lei de Bases da Organização das Forças Armadas
- Lei n.º 1-B/2009, de 7 de julho – Lei de Defesa Nacional
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto – Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro – Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna
- Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto, Sétima revisão constitucional – Constituição da República Portuguesa
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 19/2013 – Conceito Estratégico de Defesa Nacional

#### **Sites da Internet**

<https://www.consilium.europa.eu>

<http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1058.pdf>  
<http://www.arqnet.pt/portal/portugal/liberalismo/const822.html>  
<http://www.arqnet.pt/portal/portugal/liberalismo/carta826.html>  
<http://www.historiadeportugal.info/a-constituicao-de-1933/>  
[http://debates.parlamento.pt/Constituicoes\\_PDF/CRP-1911.pdf](http://debates.parlamento.pt/Constituicoes_PDF/CRP-1911.pdf)  
[http://pt.wikipedia.org/wiki/Guerra\\_Fria](http://pt.wikipedia.org/wiki/Guerra_Fria)  
<http://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/default.aspx>





# Epítome do Regime das Forças e dos Serviços de Segurança

PAULO SILVÉRIO<sup>1</sup>

**Resumo:** Num ambiente de *governance* da segurança as referências são a desterritorialização das responsabilidades e das ameaças, bem como a interdependência dos atores, onde o anseio das respostas proficientes é de difícil alcance.

Em complemento, a densificação da segurança nas sociedades modernas levou a uma maior reflexividade dos respetivos conteúdos, questionando-se as disfunções, as descoordenações e por vezes os modelos policiais, sem contudo se procurar aclarar os conceitos essenciais, como seja o de forças e de serviços de segurança.

Na ânsia de ajustar o sistema de segurança interna às demandas da segurança foi publicada a Lei de Segurança Interna em 2008. Contudo, nada se esclareceu quanto aos conceitos de forças e de serviços de segurança, apesar do referido texto legal as elencar no artigo 25.º.

O texto é um espólio de critérios que permite distinguir as forças dos serviços de segurança. Distinção que carece esclarecimento desde a publicação da Lei de Segurança Interna, em 1987.

O outro enfoque é o do esclarecimento sobre a expressão “regime” que consta, nos artigos 164.º, alínea u) e artigo 272.º, n. 4, do texto constitucional nacional. A falta de entendimento no assunto claudica o entendimento da aprovação das respetivas leis orgânicas das forças e serviços de segurança.

Na atualidade, a distinção dos conceitos referidos assume maior relevância que a permanente narrativa pela falta de coordenação das forças e serviços de coordenação. De facto, a destrição das forças dos serviços de segurança permitirá facilitar o planeamento estratégico, a edificação de capacidades e respetiva alocação de meios. Nestes moldes, a coordenação será uma consequência de fácil implementação e exercício.

**Palavras-chave:** Regime, Forças de Segurança, Serviços de Segurança, Segurança Interna.

---

<sup>1</sup> Entregue: 10.12.2014; aprovado: 27.12.2014.

**Abstract:** In a security *governance* environment the references are the lack of territorial accountability and threats, as well as the actor's interdependence, where the proficient responses are a target demanding to reach.

In addition, the security densification in modern societies led to a larger reflexivity of their respective contents, inquiring the dysfunctions, the lack of coordination and the police models, without a real attempt to appropriate clarify essential concepts, such as police forces and security services.

In fervor to adjust the internal security system to the security demands was published the Internal Security Law in 2008. However, the concepts of police forces and security services were not clarified, despite the fact that they are mentioned in the aforementioned Law in the 25° Article text.

The text is a scholium of the criteria with intends of differentiate police forces and security services. This distinction needs clarification since the publication of the Internal Security Law in 1987.

The other point of interest is the clarification of the term “regime” mentioned in the Article 164°, paragraph u) and Article 272° both from the Portuguese Republic Constitutional Law. The lack of clarification in these matters limps the accepting and the approval of the respective police forces and security services organic Laws.

Presently, the distinction of the mentioned concepts assumes a greater relevance than usually due to the existent police and security forces lack of coordination and coordination services. Indeed, the distinction between police forces and security services will facilitate strategic planning, capacity building and the respective allocation of resources. In this way, coordination will be a consequence of easy implementation and exercise.

**Key Words:** Regime; Police Force, Security Service, Internal Security.

## 1. Notas introdutórias

O presente ensaio de índole dissertativa tem por finalidade realizar um exercício reflexivo sobre o regime jurídico das forças e serviços de segurança e respetivos conceitos.

O assunto em estudo tem mérito analítico por falta de esclarecimento quanto aos conceitos de forças e de serviços de segurança. As dúvidas permanecem desde a Lei de Segurança Interna de 1987. Concomitantemente, pensamos ser relevante esclarecer o entendimento da expressão “regime” que consta nos artigos 164.°, al. u) e 272.°, n. 4, ambos da Constituição da República Portuguesa.

É nossa intenção responder às seguintes *vexatas quaestios*: Qual o significado da expressão “regime” das forças de segurança que consta no texto constitucional? No âmbito da segurança interna existe razão objetiva para destringer as forças dos serviços de segurança? Em caso afirmativo, que critérios devem ser tidos em consideração? A finalidade é a de perceber se o regime normativo está ajustado à realidade empírica.

Justificamos o tema com dois momentos: grande alcance e oportunidade. O primeiro por entendermos que o assunto é pertinente na ordem jurídica nacional, apesar de a tarefa ser ciclópica no seio das paixões corporativistas e no grupo dos teóricos que advogam por argumentos, sem cientificidade.

Em momentos em que a nossa sociedade proclama pela gestão de *accountability* no empenhamento das forças e serviços de segurança importa distinguir o regime jurídico de uns e outros, caso seja possível e assimilar o significado dos conceitos, para melhor os perceber teoricamente e deste modo, saber exigir e se permitir planejar as capacidades. No caminho inexorável entre a truculência do espartilho do regime jurídico e a nossa vontade em contribuir para o esclarecimento do sistema de forças policiais nacionais pensamos conseguir objetivar um racional teórico sobre um assunto, que já deveria ter sido aclarado pelo legislador nacional há cerca de 25 anos.

Para a justificação do motivo da oportunidade fazemo-lo com o recurso ao seguinte brocado *qui jure suo utitur, nemini facit injuriam*<sup>2</sup>. Referimo-nos à investigação de um tema jurídico premente, num local de excelência (Faculdade de Direito), no âmbito do 3.º ciclo de estudos, por quem exerce funções há mais de duas décadas no sistema de segurança interna.

Assumimos o desiderato de indicar critérios que poderão constituir-se como referencial teórico para distinguir as forças dos serviços de segurança e analisar da premência de tal distinção, segundo as competências legais e empenhamento operacional atual.

O desenvolvimento do estudo, para além das notas introdutórias, é articulado em três pontos: Enquadramento, para apresentar os conteú-

---

<sup>2</sup> Quem exerce o seu direito não prejudica ninguém.

dos essenciais com a finalidade de aclarar genericamente o sistema de segurança interna, a política e a atividade de segurança interna; Âmbito terminológico para verificar a história administrativo/jurídica dos conceitos de forças e serviços de segurança e qualificar umas e outros; e notas conclusivas, para apresentar as conclusões da investigação.

Em termos de metodologia, seguiremos a abordagem proposta por Quivy & Campenhoudt (2008). A metodologia seguida enfatiza a pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema. Quanto às fontes, recorreremos essencialmente a monografias de Direito Administrativo, a Acórdãos do Tribunal Constitucional e Pareceres Jurídicos da Procuradoria-Geral da República, bem como a análise do texto constitucional e restante regime jurídico.

## 2. Enquadramento

A mundividência iluminista e as Revoluções Liberais contribuíram para o surgimento do Estado de Direito Democrático, com duas modificações significativas quanto às polícias. Por um lado, a delimitação positiva do conteúdo material das forças de segurança em função do conceito de prevenção<sup>3</sup> ou de afastamento de perigos. Por outro, a subordinação ao princípio da legalidade de toda a Administração Pública. Assim, se justifica, em termos materiais, a regência da polícia pela prossecução do interesse público e outros princípios gerais positivados no artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

A polícia, nos termos constitucionais, tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos

---

<sup>3</sup> Inclui o conjunto de medidas para prevenir e reduzir a insegurança e o sentimento. Numa Decisão do Conselho de maio de 2001 definiu-se prevenção da criminalidade como a prevenção da delinquência que inclui todas as medidas que pretendam reduzir ou contribuir para reduzir qualquer modo de delinquência e o medo em relação à mesma, tanto quantitativamente como qualitativamente, bem como a supressão direta das atividades ilegais ou através de políticas e intervenções pensadas para diminuir os crimes (Comissão da União Europeia, 2004). Sobre o conceito consultar ainda a Rede Europeia da Prevenção da Delinquência. Informação disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/jl0033\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/jl0033_es.htm) [consultado em 7 de junho de 2014]. (União Europeia, 2010).

dos cidadãos<sup>4</sup>. A atividade de segurança interna, englobada na política geral do Estado (cfr. Art.º 182.º da CRP), obedece à observância dos princípios do Estado de “Direito Democrático”, dos direitos, liberdades, garantias e das regras gerais de polícia<sup>5</sup>.

Concomitantemente às ideias apresentadas é possível verificar que a segurança interna desenvolve-se em todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português<sup>6</sup>, sendo a organização das forças de segurança única para todo o território nacional<sup>7</sup>.

O assunto em estudo remeter-nos-á seguramente para o estudo do sistema de segurança interna e forças adstritas, que não será nossa intenção detalhar, senão no escopo do objeto em estudo, apesar de ser útil uma breve referência. Neste sentido, em jeito introdutório sabemos que o modelo policial<sup>8</sup> português é caracterizado pela pluralidade das forças e designado de dualista ou napoleónico. De forma genérica, o arquétipo policial nacional inclui, por um lado, a Guarda Nacional Republicana (GNR) como força de segurança de natureza militar e por outro, a Polícia de Segurança Pública (PSP) de natureza civil, apesar da existência de outras forças e serviços, ora de estatuto militar, ou civil, conforme poderemos constatar nos pontos que se seguem (Oliveira J. F., 2006, p. 100).

## 2.1. *Sistema de Segurança Interna*

Existindo a consciência que no sistema de segurança interna são empenhados forças e serviços de segurança e com a referência de os distinguir, importa apresentar desde logo o conceito de sistema de segurança interna (SSI). Comungamos com a definição de Raposo que define o referido Sistema como – “*o conjunto institucional dos serviços e órgãos estaduais responsáveis pela definição e execução da política*

<sup>4</sup> Art.º 272.º, da CRP.

<sup>5</sup> Art.º 2.º, da Lei nº. 53/2008, de 29 de Agosto – Lei de Segurança Interna.

<sup>6</sup> Art.º 4.º, Idem

<sup>7</sup> Art.º 272.º, n.º 4, da CRP.

<sup>8</sup> Os modelos policiais são sistemas policiais resultantes da emergência, do crescimento e desenvolvimentos dos Estados (Oliveira J. F., 2006, p. 98). Sobre os modelos policiais na europa ler (Bill Tupman, 1999).

*de segurança interna*”. Ao incluímos na definição “o conjunto dos órgãos estaduais” abrangemos os que têm responsabilidades políticas (decisórios e órgãos consultivos) e os de execução onde incluímos as forças e serviços de segurança (FSS) (Raposo, 2006, p. 43).

Com a publicação da Lei de Segurança Interna (LSI) – Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto (em vigor), o SSI foi alterado, numa tentativa de o ajustar às demandas da segurança interna. Conclui-se que o anterior SSI (finais da década de 80) tinha em consideração uma conjuntura internacional e interna desajustada ao momento de vivência da “aldeia global<sup>9</sup>”.

As críticas imputadas no SSI da década de 80 foram:

- Défices de coordenação;
- Ausência de um órgão coordenador, com capacidade interdisciplinar de ligação a todos os sectores da administração e sociedade civil;
- Inexistência de um sistema de informação criminal moderno, fundamental para a prevenção e repressão;
- Falta de uma cultura de partilha de informações e vontade de superar as disfunções nas estruturas e procedimentos em matéria de segurança, ajustando-os a uma era de globalização e de participação ativa do país em iniciativas múltiplas tendentes a garantir a segurança mundial e na construção do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça (Conselho de Ministros, 2007, p. 1647).

No entanto, nada se adiantou quanto à destrição das forças e dos serviços de segurança, apesar de a Lei de Segurança Interna (Lei 53/2008) as enumerar, sem as distinguir, no artigo 25.<sup>o10</sup>. Julgamos que

---

<sup>9</sup> A expressão “Aldeia Global” foi criada pelo escritor Herbert Marshall McLuhan com a ideia de expressar a convicção que o mundo se tornará uma aldeia pela grande interligação dos meios de informação (Ribeiro, 2008, p. 5).

<sup>10</sup> Lei de Segurança Interna – Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Artigo 25.º – Forças e Serviços de Segurança:

*“1 – As forças e os serviços de segurança são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidários e concorrem para garantir a segurança interna.*

a inexistência de uma definição legal dos conceitos torna complexiva a coordenação e a orientação estratégica.

Parece lógico e razoável que pelas missões materiais se entenda que a necessidade de existir forças e serviços de segurança não é indolor.

A orientação estratégica para o sistema em vigor foi o de um empenhamento operacional de geometria variável (consoante a natureza da ameaça, certas forças ou serviços de segurança, com competências e meios específicos, exercem um esforço acrescido, no caso em concreto, pro bono da segurança interna). Da reflexão política sobre o modelo policial nacional foi assumida como vantajoso manter a GNR, na qualidade de força de segurança de natureza militar, a PSP como força de natureza civil e a Polícia Judiciária (PJ) centrada na criminalidade complexa, organizada e transnacional, bem como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) como serviço especializado de imigração e fronteiras (Conselho de Ministros, 2007, p. 1647) e (Teixeira, 2002)<sup>11</sup>. Pela tipologia das missões associadas às forças e aos serviços de segurança verifica-se o indício de especialização dos serviços para a execução de certas tarefas específicas. A referida especialização indicia, desde logo, certa diferença em relação às forças (Silvério, 2009, p. 92).

A relação taxativa das forças e serviços de segurança que executam tarefas de segurança interna que consta no artigo 25.º da LSI é exigível pelo pendor de garantia do texto do artigo 272.º, da CRP. A atividade das polícias no cotidiano pode colidir com o exercício de direitos fundamentais e é enformada por princípios e medidas de polícia

---

2 – *Exercem funções de segurança interna:*

- a) *A Guarda Nacional Republicana;*
- b) *A Polícia de Segurança Pública;*
- c) *A Polícia Judiciária;*
- d) *O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;*
- e) *O Serviço de Informações de Segurança.*

3 – *Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação:*

- a) *Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional;*
- b) *Os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.*

4 – *A organização, as atribuições e as competências das forças e dos serviços de segurança constam das respetivas leis orgânicas e demais legislação complementar”.*

<sup>11</sup> Do mesmo autor e sobre o mesmo assunto ler (Teixeira, 2005) (Teixeira, 2002). Sobre a construção dogmática do instituto jurídico de polícia consultar (Dias, 2013).

positivadas, o que impõe uma definição hermética dos órgãos e competências. Este tipo de atividade desempenha um papel fundamental na tensão dialética entre os direitos à liberdade e segurança, fixados no artigo 27.º, n.º 1, da CRP, o que justifica especiais preocupações<sup>12</sup> em relação aos demais sectores da Administração Pública. Por outro lado, a reserva de lei do regime das forças de segurança (Cfr. Artigo 272.º, n.º 4, da CRP) impõe que se as enunciem, em respeito ao princípio da conformidade legal (Tribunal Constitucional, 1989).

Quanto à designação em si, de forças e serviços de segurança verificamos que o assunto não tem obtido consenso. Como prova concreta há a pronúncia do Tribunal Constitucional, que através de vários Acórdãos esclarece que a expressão “forças de segurança” que consta no texto constitucional inclui também os serviços de segurança, tal e qual como existem em sentido real.

A relevância da segurança interna num contexto de *governance* da segurança<sup>13</sup>, onde o referencial é a interdependência de atores e a desterritorialização de responsabilidades e ameaças, só por si, justifica a multiplicidade de sistema que interagem na execução de atividades de segurança interna.

Ao nível nacional a atividade de segurança interna é desenvolvida no âmbito do Sistema de Segurança Interna (SSI), onde interagem o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), o Sistema Nacional de Proteção Civil (SNPC), o Sistema Judiciário (SJ), o Sistema de Defesa Nacional (SDN), o Sistema de Investigação Criminal e o Ministério da Economia, pela Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, conforme articulação que se apresenta:

---

<sup>12</sup> Num mundo globalizado os assuntos relacionados com a segurança revestem-se de particular preocupação e a principal referência deixou de ser apenas os Estados, assumindo relevo a segurança do indivíduo (Tomé, 2013). Sobre o assunto ler (Pinto, 2011, p. 23). Quanto à visão política da segurança e direito consultar (Sarmiento, 2012). Sobre a segurança internacional na era da globalização como novo paradigma ler (Gouveia, 2013, p. 13 e ss). Sobre os assuntos de segurança e defesa na europa do século XXI ler (Silva, 2011). Sobre a nova polemologia ler (Garcia, 2010). Em jeito de conclusão enquadrar as leituras com os conteúdos do novo conceito estratégico de defesa nacional (IDN, 2013a), (IDN, 2013b), (Fontoura, 2013) e os estudos da escola de Copenhaga (Buzan, 1991) e (Guedes & Elias, 2010, p. 31).

<sup>13</sup> Sobre a *governance* da segurança ler (Oliveira J. F., 2006, p. 68).



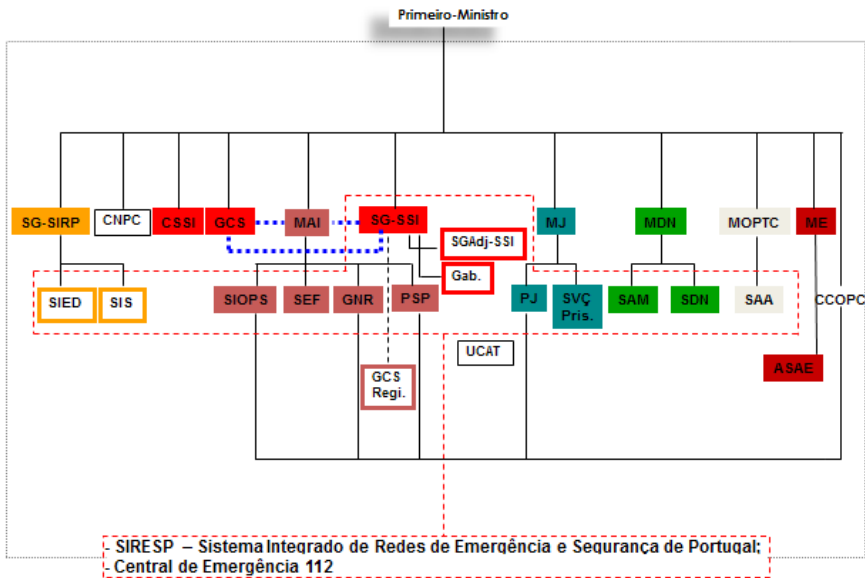


Ilustração 1 – Articulação do Sistema de Segurança Interna com outros Sistema de Segurança e Proteção (Silvério, A Nova Ordem e o Empenhamento de Forças no Estado de exceção. O caso de Portugal. Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança, 2009)

Na estrutura espelhada várias organizações e instituições concorrem para o alcance dos fins de segurança interna.

Sendo a atividade de segurança interna de elevada importância e risco<sup>14</sup> justificado pela miríade de sistemas que interagem com o SSI consideramos útil e pertinente a destrição dos conceitos e a existência de ambos, tendo por referência a especialização e as tradicionais áreas de atuação da polícia administrativa. A ideia é sustentada ainda pelo nosso conhecimento empírico do funcionamento das forças e serviços de segurança.

O outro ponto de interesse pelas competências legislativas são as intrincadas intervenção dos vários órgãos políticos e operacionais inter-

<sup>14</sup> Conforme texto do Acórdão n.º 304/2008 do Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional, 2008).

venientes na política de segurança interna e na execução da atividade, conforme anexo A.

Realizado o breve enquadramento e aclarado como é definida a política de segurança interna, o que se entende por SSI e qual a sua articulação, importa de seguinte debater os órgãos de execução: forças e serviços de segurança.

### 3. Âmbito terminológico das forças e serviços de segurança

Os conceitos “*forças e serviços de segurança*” não estão aclarados no regime jurídico nacional. Em bom rigor, não existem definições ou enunciação dos conceitos “forças” e “serviços de segurança” no texto constitucional nem no restante regime jurídico, apesar do legislador constitucional em alguns artigos referir-se apenas a “forças” e em outros a ambos “serviços e forças de segurança”.

A especial referência constitucional às forças de segurança resulta da perceção real do papel crucial que assumem no normal funcionamento da vida em sociedade do nosso Estado e pelo facto do exercício da atividade de segurança interna poder redundar numa tensão dialética com o exercício dos direitos e liberdades, também, constitucionalmente consagrados. Estes são os factos que a doutrina argui para justificar o modo diferenciado como se revelam as normas referentes às forças de polícia, face a outros sectores da Administração Pública.

Pelo exposto, analisaremos a justificação da destrição dos conceitos tendo em consideração os seguintes critérios: Constitucional, Administrativo, Doutrinal, Jurisprudencial, Normativo e Material.

#### 3.1. *Critério Constitucional*

*À giza introdutória comungamos da opinião de António Sousa que considera que os assuntos conexos às polícias são de reconhecida importância, mas têm sido esquecidos e negligenciados com o perpassar do tempo* (Sousa A. F., 2006a, p. 35).

A constatação de que o texto constitucional não se refere à terminologia “forças e serviços de segurança” serve de argumento para afirmar que do ponto de vista orgânico-institucional o termo tal qual, é inexistente. No entanto, podem surgir dúvidas. De facto, na Constituição portuguesa o termo força de segurança consta nos Artigos 163.º, alínea i); 164.º, alínea u); e 272.º, n.º 4), enquanto a expressão “agentes dos serviços e das forças de segurança” surge nos artigos 163.º, alínea o) e 270.º do mesmo texto legal. Se bem ajuizamos a não destrição claudica a coerência constitucional, quanto ao assunto em apreço.

A corroboração da realidade anterior pode induzir o leitor a pensar que o legislador constitucional pretendeu separar as forças dos serviços de segurança. Na realidade verifica-se que o legislador quando teve a intenção de referir-se a uns e outros, assim o fez, conforme exposto nos artigos 163.º e 270.º. Contudo, não tem sido este o entendimento do Tribunal Constitucional (TC).

No esclarecimento do termo “forças de segurança” que consta no texto constitucional, em concreto nos artigos 164.º, alínea u) e 272.º, n.º 4, o TC pronunciou-se no Acórdão 583/96, de 16 de abril<sup>15</sup>, no Acórdão 23/02, de 10 de Janeiro<sup>16</sup> e sobretudo no Acórdão 304/2008, de 30 de maio<sup>17</sup>.

No Acórdão 583/96, de 16 de abril, refere-se que é ponto inquestionado no ordenamento jurídico-constitucional nacional que, em matéria de “forças de segurança” prima o princípio da unidade de organização que consta no Artigo 272.º, n.º 4 da CRP. Em respeito ao princípio enunciado as forças de segurança não podem ser regionalizadas. O impulso para apreciação do TC foi do Procurador-Geral da República, no exercício da faculdade positivada no artigo 281.º, n.º 1, alínea a), em conjugação com o n.º 2, alínea e), do mesmo artigo da CRP, com a finalidade de que fosse declarado como inconstitucional uma norma do artigo 33.º da proposta do Estatuto Político-Administrativo da

---

<sup>15</sup> Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960583.html> [consultado em 20 de maio de 2014]. (Tribunal Constitucional, 1996).

<sup>16</sup> Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020023.html> [consultado em 20 de maio de 2014] (Tribunal Constitucional, 2002).

<sup>17</sup> Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080304.html> [consultado em 25 de maio de 2014] (Tribunal Constitucional, 2008).

Região Autónoma dos Açores que considerava a “manutenção da ordem pública” como matéria de “interesse específico” para a Região.

No caso *sub judicio* esclareceu o TC que a “garantia da ordem pública” como bem coletivo multifacetado é tarefa de segurança interna e um atributo legal das forças de segurança, não podendo por isso, o Secretário Regional responsável pela Administração Pública assumir cometidos que são tarefas reservadas por lei aos órgãos de soberania. A proposta apresentada para o Estatuto regional continha matérias que indiciavam que se pretendia “modificar o regime das forças de segurança e assumir-se regionalmente poderes diretos sobre a polícia de segurança, que tem como corolário a “organização unitária” (cfr artigo 272.º, n.º 4 da CRP). Constituindo-se os assuntos referidos reserva de lei do Órgãos de Soberania foi considerada a proposta do Estatuto inconstitucional, porquanto o regime da ordem pública deve obedecer a princípios substantivos de uma moral universal legitimadora a nível nacional, opondo-se deste modo, a qualquer dimensão do interesse específico da Região.

Com base nos factos relatados permite-se concluir que a manutenção da ordem pública não pode ser assunto específico regional, porque é matéria que se liga inextricavelmente aos direitos fundamentais, matéria reservada, no ordenamento jurídico nacional aos órgãos de soberania.

No mesmo sentido o artigo 29.º, n.º 2<sup>18</sup>, da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Segundo este preceito qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades deve estar positivada (a iniciativa legislativa nacional é da Assembleia da República (AR)).

Relativamente ao significado, interpretação teleológica e alcance da expressão “regime das forças de segurança” que consta no artigo 164.º alínea u), da CRP – Reserva Absoluta de competência legislativa da AR, cumpre aclarar que a competência legislativa é positivada

---

<sup>18</sup> Artigo 29.º, n.2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem – “No exercício deste direito e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática” (Diário da República, 1978).

como reservada, o que significa que é cometida em exclusivo ao Parlamento, não havendo possibilidade de concessão de autorizações legislativas ao Governo (Miranda, 2002, p. 232). Sobre a asserção da referida alínea u) esclareceu o Acórdão n.º 23/02 que se deve incluir na orientação preconizada apenas as regras aplicáveis à atuação das forças de segurança, em concreto os assuntos que dizem respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos e o regime da organização geral e funcionamento genérico de tais forças. No escopo não se inclui, por exemplo o respetivo regime remuneratório ou qualquer assunto referente à organização interna das respetivas forças.

Adita ainda o douto texto do Acórdão n.º 23/02 que uma possível parametrização da jurisprudência constitucional sobre a extensão e entendimento da expressão “regime”, “regime e âmbito” e “regime geral” referente ao texto da alínea u) do artigo 164.º inclui o que é comum e geral às forças de segurança. Neste sentido devem ser consideradas *“as grandes linhas da regulação, a definição dos serviços, as organizações ou forças que devem compor as forças de segurança, bem como as finalidades e os princípios básicos fundamentais relativos, verbi gratia<sup>19</sup>, à definição do seu sistema global, complexo de poderes, funções, competências e atribuições de cada serviço, força ou organização, inter-relação, projeção funcional interna e externa e, ainda, os princípios básicos relativos à interferência das forças de segurança com os direitos fundamentais dos cidadãos”*. Já não tem sentido incluir na orientação da expressão “regime”, da alínea em apreço, a organização interna das forças, os suportes logísticos, financeiros e humanos e os assuntos relacionados com os direitos e deveres dos elementos humanos que integram as forças, matérias da competência do Governo que tem como responsabilidades legais a de programar e assegurar os meios destinados à política de segurança interna.

Em aditamento, o Acórdão n.º 304/2008 veio aclarar o significado da expressão “regime” que consta no artigo 272.º, n.º 4 e artigo 164, alínea u), ambos da CRP. Da leitura conclui-se que o regime que consta na referida alínea u), é o geral (fins e princípios básicos

---

<sup>19</sup> Expressão latina de uso atual que significa “pela graça da palavra” e por vezes por exemplo (Oliveira, 1996, p. 73).

orientadores comuns às forças, a relação das forças, grandes linhas de regulação, princípios de interferência com os direitos humanos, o modo de inter-relacionamento entre forças, conforme já exposto) e não o específico (por exemplo, as regras da organização interna de cada uma das forças).

Já o regime específico é o que consta no artigo 272.º, n.º 4, da CRP. Sobre estes assuntos de organização interna de cada um dos serviços ou forças de segurança, integrados no âmbito da Administração Pública faz sentido que tenha o Governo a oportunidade de legislar, uma vez que é da sua responsabilidade política a eficácia de funcionamento, não devendo por este motivo, serem estes assuntos incluídos na reserva absoluta da Assembleia da República. Verifique-se que a própria lei de segurança interna é aprovada pela Assembleia da República, com base no artigo 161.º, alínea c), da CRP.

Ao ser assim, a interpretação teleológica do n.º 4, do artigo 272.º da CRP é no sentido que o regime específico de cada força advém de ato normativo (Assembleia da República ou Governo, em exclusivo – princípio de reserva de lei<sup>20</sup> – domínio normativo) e que as respetivas organizações internas devem ser únicas para todo o território nacional (domínio material) (Valente, 2005, p. 18).

*É no sentido do regime específico positivado no artigo 272.º, n.º 4 da CRP e partilha de responsabilidades entre o parlamento e o governo que se insere a aprovação legislativa das várias leis orgânicas das forças e serviços de segurança, conforme se indica:*

- Aprovação legislativa da Assembleia da República, nos termos do artigo 161.º, alínea c) da Assembleia da República: Leis Orgânicas da GNR, PSP, PJ, SIS;
- Aprovação legislativa do Governo, nos termos do artigo 198.º, n.º 1, alínea a) para as Leis Orgânicas da Polícia Judiciária Militar (PJM), da ASAE, do Corpo de Guarda Prisional e do SEF;

---

<sup>20</sup> O regime das forças e serviços de segurança compete apenas à lei definir. É vedado aos órgãos regionais estabelecerem regimes gerais ou privativos de forças de segurança através de qualquer diploma legislativo regional (Miranda & Medeiros, 2007, p. 681).

- Aprovação legislativa do Governo, por referência ao artigo 201.º, n.º 1, alínea a), da CRP.

Destarte, aduzimos que a orientação jurisprudencial para o termo constitucional deve incluir também os serviços de segurança que tenham por missão assegurar a segurança interna (Cfr. Ponto 2, do Acórdão 304/2008) (Lomba, 2003, pp. 191-192).

### 3.2. *CrITÉrio Administrativo*

O Professor Marcello Caetano inseriu o conceito de polícia no Direito Administrativo, por considerar uma das atividades no âmbito da Administração Pública. O ilustre Professor teve em consideração o referencial escolástico francês no seu quadro teórico e estabeleceu duas modalidades de polícia<sup>21</sup>: a polícia administrativa geral, onde se inclui a polícia administrativa especial; e a polícia judiciária (Caetano, 1990).

Nos ideais de Marcello Caetano a polícia administrativa<sup>22</sup> geral era a que se ocupava predominantemente da ordem e segurança pública em todos os sectores da vida em sociedade. Esta polícia é caracterizada por estar equipada e organizada para o uso coletivo e organizado da força, com treino e equipamento específico e obedece a uma hierar-

---

<sup>21</sup> Sérvulo Correia define a polícia, no conceito administrativo funcional, como “*atividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de atos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham a ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de atos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica*” (Correia, 1994, p. 393).

<sup>22</sup> Para Gomes Canotilho e Vital Moreira as forças de segurança são uma parte da polícia administrativa (Canotilho & Moreira, 1989, p. 449). No sentido da polícia administrativa geral surge o conceito de serviços administrativos de polícia – “*são os que vigiam as atividades para observar as restrições legais impostas à liberdade no intuito de evitar que se produzam, ampliem ou generalizem danos sociais*” (Franco & Martins, 1988, p. 745). Já por polícia afirma-se: “*é 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 danos sociais que as leis procuram prevenir*” (Franco & Martins, 1988, p. 627).

quia forte, articulando-se em equipas, seções, pelotões, companhias, batalhões, regimentos, brigadas ou escalões equivalentes. Na opinião do ilustre jurista, esta polícia poderia atuar de forma subsidiária ou em apoio às polícias administrativas especiais ou polícia judiciária, tendo por isso capacidade de exercer operações policiais de grande escala e prolongadas no tempo, sendo ainda um dos traços distintivos a capacidade logística.

Já a polícia administrativa especial<sup>23</sup> era caracterizada pelo mesmo autor como a que se ocupava especificamente de um sector da vida em sociedade, como seja o ambiente, a saúde, a economia, as finanças e os estrangeiros. Não tem o equipamento, nem a organização e treino da polícia administrativa geral e a hierarquia não é tão vincada, encontrando-se apta para desenvolver a atividade de forma individual ou segundo pequenas equipas com grande autonomia hierárquica, mas sem capacidade de executar operações de ordem pública, nem dotada de meios logísticos para desenvolver operações de grande envergadura e prolongadas no tempo.

No que respeita à polícia judiciária indicava que estava adstrita à investigação criminal e em regra obedecia a uma dupla dependência: orgânica em relação à estrutura própria e funcional em relação às autoridades judiciais. A hierarquia desta polícia não era muito vincada e em regra, a atividade é realizada de forma individual ou também, segundo pequenas equipas com grande autonomia hierárquica, não tendo capacidade autónoma em termos logísticos, nem equipamentos específicos para assegurar a ordem pública. Nos dias de hoje questiona-se esta separação clássica da função judicial da restante atividade de polícia, uma vez que em todos os Estados unitários da Europa, Portugal é o único país que mantém a narrativa defensiva em assumir uma Polícia Judiciária Orgânica autónoma das restantes polícias. Nos restantes países a Polícia Judiciária é encarada como mais uma função das Polícias administrativas. Apenas nos países com Estados federados

---

<sup>23</sup> As polícias administrativas especiais são “*atividades de policiais que têm por objeto a observância e a defesa de determinados sectores da ordem jurídica, com seja a saúde pública (polícia sanitária), a economia nacional (polícia económica), os transportes públicos (polícia dos transportes), o uso de meios de comunicação (polícia de viação), a prestação de trabalho (a polícia de trabalho), etc*” (Miranda, 2003, p. 85).



existem estruturas centralizadas a nível nacional com competências de investigação criminal. Assim, os Estados Unidos da América com o *Federal Bureau Investigation* (FBI) e a Alemanha, entre outros.

Julga-se perceptível a relevância da investigação criminal nas polícias administrativas gerais como “fio” condutor da atividade de segurança interna à justiça.

É uma constatação que a conceção das modalidades de polícia de Marcello Caetano obedecia à necessidade de uma certa especialização em razão das tarefas de segurança interna, um pouco à imagem do paradigma Taylorista da Escola da Administração Científica – organização racional do trabalho, com ênfase na tarefa e nos meios (métodos e processos de trabalho). Pela especialização, combatia-se a improvisação e facilitava-se o estudo sistemático das organizações (Chiavenato, 2004, p. 41). Por este modo, se sustentou a separação das Polícias Administrativas da Polícia Judiciária, num tempo em que se permitiu o arrojo de pensar a existência das polícias num ambiente “simples”, segundo um modelo centralizado de organização política. No momento atual, exige-se respostas holísticas e rápidas com flexibilidade de ação de comando, pelo que também neste nível concetual devemos evoluir, ou seja, as polícias administrativas também devem assumir competências de investigação criminal, como já acontece.

Segundo este critério, verificamos que faz todo o sentido separar as forças dos serviços de segurança, porque estes apenas se centram em certo sector da atividade da Administração Pública.

### 3.3. *Critério Doutrinal*

João Raposo neste critério separa as forças dos serviços de segurança, pela natureza, finalidade e organização. Na opinião do jurista as forças de segurança são “*corporações policiais que têm por missão assegurar a manutenção da ordem e segurança públicas e o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, dispondo para o efeito de uma estrutura organizativa fortemente hierarquizada, especialmente habilitada para o uso coletivo de meios coercivos*”. Já os serviços de segurança são os “demais serviços, não necessariamente policiais, que

concorrem para garantir a segurança interna, prescindindo, para o efeito, de uma organização daquele tipo (semelhante ao das forças de segurança)” (Raposo, 2006, p. 49).

Daquele modo, pela natureza as forças de segurança têm sempre funções de polícia, de onde se evidenciam a GNR e a PSP, enquanto os serviços podem desempenhar funções de polícia (SEF e Polícia Judiciária, por exemplo), mas nem sempre asseguram este tipo de tarefas. O SIS por exemplo não tem competências policiais.

No âmbito das finalidades enquanto as forças de segurança executam no espectro missionário da segurança interna um conjunto alargado de missões em proteção e defesa das pessoas e bens, especificamente nas relacionadas com a garantia da segurança, ordem e tranquilidade públicas, os serviços de Segurança têm funções específicas em determinado setor da vida em sociedade, seja na investigação criminal, o caso da PJ, seja no controlo de estrangeiros, com o SEF ou na produção de informações através do SIS.

Na vertente organizacional as forças de segurança apresentam organizações mais estruturadas hierarquicamente.

Por fim, concluímos que a doutrina estabelece pontos de orientação para destringir as forças dos serviços de segurança.

### 3.4. *Critério normativo*

O esforço em 2008 de ajustar o SSI a novas realidades (internacional e interna), não incluiu o que se julgava pertinente quanto ao esclarecimento dos conceitos de “forças e serviços de segurança”. Foram introduzidas alterações significativas das que se destacam a figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) para potenciar a coordenação dos meios envolvidos na segurança interna e outros mecanismos para dotar o país de uma resposta policial integrada. Contudo o relevante quanto ao esclarecimento do que são forças ou serviços de segurança não se concretizou.

A primeira vez que o legislador aditou a designação “forças e serviços de segurança” (FSS) foi na LSI – Lei n.º 20/87, de 12 de junho (Cfr. Artigo 14.º) (Assembleia da República, 1987, p. 2296). A ideia foi

incluir nas FSS um conjunto de entidades que executavam a segurança interna, numa ideia clara de as separar das funções de defesa, com responsabilidade primária das Forças Armadas (FFAA). Na realidade julgamos que, o intento foi criar uma designação paralela às FFAA, que incluísse todas as Forças e Serviços que executassem a Segurança Interna. Contudo, tal situação está afastada da realidade empírica, porquanto apesar das FFAA incluírem a Marinha, o Exército e a Força Aérea, estão dotadas de um Comando único, sem igual no conjunto de FSS que são empenhados na segurança interna (Alves, Gonçalves, & Silva, 2011, p. 14).

A opção pela terminologia da designação de “força e serviços de segurança” está dotada de ambiguidade e carece de esclarecimento até à atualidade, apesar da expressão constar na atual LSI. A terminologia em si pode suscitar a ideia inicial errónea que são a mesma entidade orgânica-institucional (FSS) e que por essa razão podem ser analisadas como um todo e merecer o mesmo tratamento ou inclusive que quer as forças, quer os serviços podem desempenhar o mesmo tipo de missões.

Não obstante, a realidade e vivência da variedade de atores no atual SSI e a confusão terminológica já indicada, consideramos pertinente a separação das forças dos serviços de segurança. Fundamentamos a ideia pelo conhecimento empírico adquirido ao longo de 23 anos e pelo facto de julgarmos que tal separação facilita o planeamento estratégico e a edificação de capacidades.

Por outro lado, assumindo de forma consciente que as funções de segurança do Estado devem ser preservadas e sempre analisadas com um certo conservadorismo. Em representação da relevância das polícias *Jean-Louis Loubet del Bayle* afirmou que representam o “coração” da sociedade e na realidade são a “ponte” intermediária entre a sociedade e o aparelho político (Bayle, 1992, p. 168). Neste sentido, defendemos que várias instituições ou órgãos devem concorrer para o alcance dos objetivos da segurança interna, sendo aceitável certas sobreposições, como garante e melhor salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias consagrados. Contudo no seio dos meios empenhados existem diferenças que importa elencar.

Em aditamento às dificuldades apontadas pela diversidade das FSS expõe-se que parte dos efetivos assume funções de Órgãos de Polícia

Criminal<sup>24</sup> em conformidade com o Código de Processo Penal (CPP) e Lei Orgânica da Investigação Criminal<sup>25</sup> (LOIC). Relembramos que ao SIS está vedada o exercício de atos de polícia e de investigação criminal. De acordo com o conceito clássico de polícia de Marcello Caetano todas as FSS são polícias administrativas, exceto a PJ e o SIS.

Em termos normativos entende-se que sempre que a respetiva Lei Orgânica de uma força não a qualificar como tal, designa-se por serviço de segurança. Analisadas as Leis Orgânicas das várias forças e serviços de segurança constamos o seguinte, quanto à sua qualificação normativa:

#### *3.4.1. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica – Decreto-Lei n.º 194/2012 de 23 de agosto*

Art.º 1.º, n.º 1 – “*A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, abreviadamente designada por ASAE, é um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa*” (Governo, 2007).

#### *3.4.2. Corpo de Guarda Prisional – Decreto-Lei 215/2012, de 28 de setembro*

Art.º 1.º, n.º 1 – “*A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, abreviadamente designada por DGRSP, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa*” (Governo, 2012).

---

<sup>24</sup> O artigo 1.º, do Código de Processo Penal, define como Órgão de Polícia Criminal “*todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código*”. A doutrina indica que o sentido das entidades se restringe às policiais (Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, 2013). Pela definição apresentada verificamos que a qualificação em OPC não advém da orgânica ou instituição de origem do funcionário, mas pela qualidade do ato que se pratica (Cunha, 1993). Para complementar o estudo ler (Silvério & Afonso, 2010) e (Albuquerque, 2011).

<sup>25</sup> Lei n.º 49/2008, de 29 de agosto (Assembleia da República, 2008).

3.4.3. *Guarda Nacional Republicana – Lei 63/2007, de 6 de novembro*

Artigo 1.º – “A *Guarda Nacional Republicana, adiante designada por Guarda, é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa, com jurisdição em todo o território nacional e no mar territorial*” (Assembleia da República, 2007).

3.4.4. *Polícia Judiciária – Lei 37/2008, de 6 de agosto, alterada pela Lei 26/2010, de 30 de agosto*

Artigo 1.º – “A *Polícia Judiciária, abreviadamente designada por PJ, corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa*” (Assembleia da República, 2008) (Assembleia da República, 2010).

3.4.5. *Polícia Judiciária Militar – Decreto-Lei n.º 200/2001, de 13 julho, alterado pela Lei n.º 100/2003, de 15 novembro)*

Art.º 1.º, n.º 1 – “A *Polícia Judiciária Militar é um corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Defesa Nacional e fiscalizado nos termos da lei*” (Assembleia da República, 2001) (Assembleia da República, 2003).

3.4.6. *Polícia Marítima – Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro*

Art.º 1.º, n.º 2 – “A *polícia marítima é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e composta por militares e agentes militarizados da Marinha*” (Governo, 1995).

No caso desta polícia verificamos que a qualificação normativa como “força policial” difere da qualificação das demais. Em mais nenhum normativo aparece esta qualificação.

3.4.7. *Polícia de Segurança Pública – Lei 53/2007, de 31 de agosto*

Artigo 1.º – “A *Polícia de Segurança de Segurança Pública*, adiante designada por PSP, é uma **força de segurança**, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia Administrativa...” (Assembleia da República, 2007).

3.4.8. *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro*

Artigo 1.º – “O *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, abreviadamente designado por SEF, é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do *Ministro da Administração Interna*...” (Governo, 2012).

3.4.9. *Serviço de Informações da República Portuguesa – Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro*

Artigo 1.º, n.º 1, alínea c – “O SIS é um serviço público *que se integra na SIRP e depende diretamente do Primeiro-Ministro*”.

De acordo com o Artigo 6.º, do mesmo diploma legal, verificamos que o “*Secretário-Geral, os membros do seu Gabinete e os funcionários e agentes do SIED, do SIS e das estruturas comuns não podem desenvolver atividades que envolvam ameaça ou ofensa aos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei*” e estão vedados. “*exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou da competência específica dos tribunais, do Ministério Público ou das entidades com funções policiais*” (Assembleia da República, 2007).

Pelo critério normativo apercebemo-nos que o legislador qualifica de forças ou serviços de segurança, consoante os casos, justificando reiteradamente pela análise de outros critérios, a necessidade de as separar.

No entanto, concordamos com a ideia que a separação entre forças e serviços de segurança apenas por referência a este critério, como por vezes de advoga, é despicienda (Oliveira J. F., 2006, p. 235).

Com a finalidade de sistematizar a informação disponibilizada, apresentamos o seguinte quadro:

Tabela 1 – Relação das Forças e dos Serviços de Segurança.

Relação das Forças e Serviços Segurança	Regime Legal Ordinário (Critério normativo)	Aprovação legislativa (“regime” art.º 272.º, n.º 4, CRP)		Qualificação	
		AR Alínea c) do n.º 1 do Art.º 161.º CRP	Governo Alínea a) do n.º 1 do Art.º 198.º CRP	Força Segurança	Serviços de Segurança
ASAE	Decreto-Lei n.º 194/2012 de 23 de agosto (Art.º 1.º, n.º 1)	-	X	-	SIM
Corpo Guarda Prisional	Decreto-Lei 215/2012, de 28 de setembro (Art.º 1.º, n.º 1)	-	X	-	SIM
GNR	Lei n.º 63/2007, de 6 novembro (Art.º 1.º, n.º 1)	X	-	SIM	-
PJ	Lei n.º 37/2008 (alterada pela Lei 26/2010, de 30 de Agosto), 06-08-2008 (Art.º 1.º, n.º 1)	X	-	-	SIM
PJM	Decreto-Lei n.º 200/2001, de 13 julho, alterado pela Lei n.º 100/2003, de 15 novembro) (Art.º 1.º, n.º 1)	-	X	-	SIM
PM	Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 setembro (Art.º 1.º, n.º 2)	-	X	SIM	-
PSP	Lei n.º 53/2007, de 31 agosto (Art.º 1.º, n.º 1)	X	-	SIM	-
SEF	Decreto-Lei 240/2012, de 6 de novembro (Art.º 1.º, n.º 1)	-	X	-	SIM
SIS	Lei n.º 9/2007, de 19 fevereiro (Art.º 2.º, n.º 1, al. c))	X	-	-	SIM

Adaptado (Alves, Gonçalves, &amp; Silva, 2011).

### 3.5. Critério Material

Neste ponto destacamos como critério verdadeiramente diferenciador entre forças e serviços de segurança a capacidade de conduzirem operações de manutenção de ordem pública em larga escala, o que exige treino, equipamento, capacidade logística e estrutura para utilizar a força<sup>26</sup> de modo organizado.

Tendo por referência o exposto nos vários critérios e considerando as competências legais das leis orgânicas verificamos que as únicas forças de segurança, de acordo com o critério administrativo, são a GNR e a PSP, que são as polícias administrativas gerais “*tout court*” com competências legais para desempenharem funções de polícia em todos os setores da Administração Pública. O estudo das respetivas leis orgânicas assim o indica, conforme cometidos legais.

No entanto, verificamos no roteiro da análise das leis orgânicas que a Polícia Marítima é qualificada, pelo critério normativo, como força de segurança. Na generalidade têm estrutura hierarquizada, mas preenche o critério de especialização em certo sector específico da atividade da Administração Pública. Por outro lado, em respeito ao critério administrativo esta força não executa missões em todos os setores da vida em sociedade, nem dispõe de meios, treino e organização para executar operações de manutenção de ordem pública de grande envergadura em todo o espaço público. Deste modo, arguimos pela qualificação como serviço de segurança.

O critério material deve ser tido em consideração em conjugação com os restantes critérios enunciados, para identificarmos disfunções, como foi o caso. Num momento em que ainda se pugna pela gestão de recursos numa ótica de *New Public Management* em que predomina a eficácia e eficiência, a distinção entre forças e serviços de segurança permite uma correta alocação de meios pelo poder político. Os serviços de segurança não necessitam dos meios das forças de segurança que os devem apoiar sempre que a prossecução do interesse público o determinar.

---

<sup>26</sup> O poder coercivo é uma característica ímpar das polícias para Egon Bittner (Bittner, 2003). A sua teoria está articulada no uso da força segundo critérios de urgência, de reação e intervenção policial (Oliveira J. F., 2006, p. 108).



#### 4. Notas conclusivas

Os conceitos de forças e serviços de segurança não estão positivados no ordenamento jurídico nacional, apesar do seu elenco constar no artigo 25.º da LSI, em vigor. Este facto, só por si, evidencia que os assuntos jurídicos conexos às polícias apesar de relevantes, porque lidam inextricavelmente com os direitos, liberdades e garantias fundamentais, têm sido esquecidos e negligenciados com o perpassar do tempo<sup>27</sup>. Afinal, desde a lei de segurança interna de 1987 que as dúvidas perduram. Em vez, de se esclarecer, em termos conceptuais o básico que permitiria facilitar o entendimento dos papéis a desempenhar pelas forças e serviços na atividade de segurança interna, advoga-se há vários anos por uma narrativa de falta de coordenação, sem se debilitar as verdadeiras causas. Bem sabemos que a identificação das mesmas exige conhecimento, mas os interesses da nação assim o impõe, em detrimento de bagatelas teóricas pouco sustentadas.

Apesar do legislador constituinte ter atribuído uma especial atenção ao regime das forças de segurança (artigos 163.º, alínea i), 164.º, alínea u), 270.º e 272.º da CRP), pelo papel fundamental que, também desempenham no funcionamento do estado de direito democrático reclama-se uma aclaração de conceitos.

A contestação de que a CRP não se refere à terminologia “forças e serviços de segurança” sustenta a opinião que, do ponto de vista orgânico-institucional o termo é inexistente, fazendo sentido separar as forças dos serviços de segurança como o concretiza os textos dos artigos 163.º, alínea o) e 270.º do texto constitucional –“agentes dos serviços e das forças de segurança”.

O assunto já foi sindicado em sede de fiscalização da constitucionalidade. Na senda a jurisprudência esclareceu o significado das expressões do texto constitucional sobre “regime” e “forças de segurança” que constam nos artigos 164.º, alínea u) e 272.º, n.º 4. O “regime” do artigo 164.º, alínea u) é o geral, de exclusiva competência legislativa da Assembleia da República: Neste âmbito, se insere tudo o que respeita

---

<sup>27</sup> Completar o estudo com a leitura (Manchete, 2007), (Castro, 2003) e (Pereira, 2012).

a fins e princípios básicos orientadores comuns às forças de segurança, grandes linhas de regulação, princípios de interferências com os direitos humanos e o modo de inter-relacionamento entre forças. O “regime” do artigo 272.º, n.º 4, é o específico (regras de organização interna das forças de segurança, suportes logísticos, financeiro e humanos, deveres dos elementos que integram, entre outros) de aprovação legislativa da Assembleia da República e do Governo, conforme podemos verificar pelas leis orgânicas de cada uma das forças e serviços de segurança. As leis orgânicas da GNR, PJ, PSP e SIS foram aprovadas pela Assembleia da República, enquanto as restantes pelo governo. No regime específico incluem-se assuntos com dignidade material e formal inferior ao regime geral.

Já na interpretação teleológica de “forças de segurança” veio o TC esclarecer que no âmbito dos artigos 164.º e 272.º, ambos da CRP, se deve incluir no significado da expressão os serviços de segurança.

O texto do artigo 272.º, n.º 4 da CRP fixa o princípio da reserva de lei na definição do regime das forças de segurança e o princípio da unidade de organização para todo o território nacional, impedindo deste modo que as referidas forças possam ser regionalizadas.

No intrincado sistema jurídico que enforma a atividade de segurança interna e pelos sistemas de segurança e proteção que interagem no respetivo exercício verificamos da necessidade de destrinçar as forças dos serviços de segurança. As primeiras alinhadas com o conceito de polícia administrativa geral e com capacidade de realizarem missões polícias no amplo espectro de sectores da vida em sociedade, de onde se destaca a capacidade de conduzir operações de manutenção da ordem pública de longa duração e de modo organizado. Os serviços na qualidade de polícias administrativas especiais exercem o enfoque especificamente em certo sector da Administração Pública.

Por fim, e com a finalidade de respondermos às questões inicialmente elencadas, afirmamos que a distinção entre forças e serviços de segurança pode ser sustentada para além de conteúdos de Direito Administrativo, segundo critérios doutrinários, materiais e normativos. Desde último, verificamos que em Portugal existem como forças de segurança a GNR, a PSP, a PM e como serviços a PJ, a PJM, o SEF, o SIS, o Corpo de Guardas Prisionais e a ASAE.

Da análise dos conteúdos desenvolvidos somos da opinião que apesar do critério normativo classificar a Polícia Marítima como força, advogamos que tal qualificação está desajustada da realidade material porque não têm meios, equipamento, logo capacidade e muito menos fundamento legal para executar operações de manutenção de ordem pública em todos os espaços públicos e setores da Administração Pública.

Deste modo, o reduto fundamental da distinção das forças e serviços de segurança reside na capacidade das forças de executarem operações de larga escala para assegurar a ordem pública em todo o espaço público. Esta separação é cruciforme para o planeamento estratégico, quanto à edificação de capacidades e alocação de meios e seguramente que agilizará a afamada coordenação policial. Esta é a dogmática do assunto.

## BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, P. P. (2011). *Comentário ao Código de Processo Penal*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Alves, J., Gonçalves, P., & Silva, R. (2011). *A Segurança Interna e o regime das Forças e Serviços de Segurança. Trabalho de Grupo para a Unidade Curricular de Ciências Criminais. Curso de Promoção a Oficial Superior*. Lisboa. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Assembleia da República. (12 de junho de 1987). *Lei de Segurança Interna*. Obtido em 25 de abril de 2014, de Diário da República. N.º 134. I Série: <https://dre.pt/pdf1sdip/1987/06/13400/22942297.pdf>
- Assembleia da República. (2001). *Decreto-Lei n.º 200/01 (Aprova o Estatuto da Polícia Judiciária Militar) (DR Série I-A. 161. (2001-07-13) 4356-4362)*. Lisboa.
- Assembleia da República. (2003). *Lei n.º 100/2003 (Aprova o novo Código de Justiça Militar) (DR Série I-A. 265. (2003-11-15) 7800-7821)*. Lisboa.
- Assembleia da República. (2007). *Lei n.º 53/2007 (Aprova a Orgânica da Polícia de Segurança Pública) (DR Série I. 168 (2007-08-31) 6065-6074)*. Lisboa.

- Assembleia da República. (2007). *Lei n.º 63/07 (Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana)* (DR I-A Série. 213 (2007-11-06) 8043-8051).
- Assembleia da República. (2007). *Lei n.º 9/07 (Estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do SIS e revoga os DLs n.os 225/85, e 254/95)* (DR Série I. 35. (2007-02-19) 1238-1252). Lisboa.
- Assembleia da República. (2008). *Constituição da República Portuguesa*. Obtido em 24 de abril de 2014, de Assembleia da República: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>
- Assembleia da República. (2008). *Lei 37/08 (Aprova a organização da Polícia Judiciária)* (DR Série I. 151. (2008-08-06) 5281-5289). Lisboa.
- Assembleia da República. (27 de agosto de 2008). *Lei da organização da investigação criminal*. Obtido em 27 de abril de 2014, de Diário da República: <http://dre.pt/pdf1s/2008/08/16500/0603806042.pdf>
- Assembleia da República. (2010). *Lei n.º 26/2010 (Décima nona alteração ao Código de Processo Penal)* (DR Série I. 168 (2010-08-30) 3782-3787). Lisboa.
- Bayle, J.-L. L. (1992). Unité et diversité dans l'histoire des polices européennes. In *Les cahiers de la sécurité intérieure*. N.º7. Paris: IHESI.
- Bill Tupman, A. T. (1999). *Policing in Europe*. Intellect.
- Bittner, E. (2003). De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police. In J.-P. Brodeur, & D. Monjardet, *Les cahiers de la sécurité Intérieure. Connaître la police* (pp. 47-62). Paris: Université de Montréal.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear*. Boulder: Lynne Rienner.
- Caetano, M. (1990). *Manual de Direito Administrativo*. 10.ª Edição. 5.ª Reimpressão revista e atualizada pelo Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, G., & Moreira, V. (1989). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 2.ª Edição revista. Coimbra: Almedina.
- Castro, C. S. (2003). *A questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Chiavenato, I. (2004). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 3.ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Comissão da União Europeia. (16 de abril de 2004). *Comunicación De La Comisión Al Consejo Y Al Parlamento Europeo Sobre Prevención De La Delincuencia En La Unión Europea*. Obtido em 7 de junho de 2014, de

- Unión Europea: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2004/092/02&qid=1402161120147&from=PT>
- Conselho de Ministros. (19 de Março de 2007). *Resolução do Conselho de Ministros. N.º 45/2007*. Obtido em 25 de abril de 2014, de Diário da República, 1ª Série. N.º 55.: <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/03/05500/16471650.PDF>
- Correia, S. (1994). Polícia. In J. P. (Dir.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública. Volume VI*. (p. 393 e ss.). Coimbra: Almedina.
- Cunha, D. d. (1993). *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal*. Porto: Universidade Católica.
- Diário da República. (9 de março de 1978). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Obtido em 7 de junho de 2014, de Diário da República (páginas 489-493): <https://dre.pt/util/pdfs/files/dudh.pdf>
- Dias, H. V. (2013). *Metamorfozes da polícia*. Coimbra: Almedina.
- Fontoura, L. (2013). *Segurança e Defesa Nacional*. Coimbra: Almedina.
- Franco, J. M., & Martins, H. A. (1988). *Dicionário de conceitos e princípios jurídicos*. Coimbra: Almedina.
- Garcia, F. P. (2010). *Da guerra e da estratégia. A nova polemologia. 1ª edição*. Lisboa: Prefácio.
- Gouveia, J. B. (2013). *Direito Internacional de Segurança*. Coimbra: Almedina.
- Governo. (1995). *Decreto-Lei N.º 248/95 (Aprova no Sistema de Autoridade Marítima, a Polícia Marítima) (DR Série I-A. 219 (1995-09-21))*. Lisboa.
- Governo. (2007). *Aprova a Lei da Autoridade de Segurança Alimentar e Ecológica. (DR, I Série. N.º 163. (2007-08-23) 4441-4465)*. Lisboa.
- Governo. (2012). *Decreto-Lei n.º 198. DR n.º 198 (Aprova o Corpo de Guarda Prisional) (DR I Série. 189 (2012-09.28))*.
- Governo. (2012). *Decreto-Lei n.º 240/2012 (Procede à 3.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, que aprova a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) (DR Série I. 214 (2012-11-06) 6371-6394)*. Lisboa.
- Guedes, A. M., & Elias, L. (2010). *Controlos Remotos*. Coimbra: Almedina.
- IDN. (2013a). *A defesa nacional no contexto da reforma das funções de soberania do Estado*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- IDN. (2013b). *Conceito estratégico de defesa nacional*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

- Lomba, P. (2003). *Estudos de direito de polícia. Sobre a teoria das medidas de polícia administrativas*. Lisboa: A.A.F.D.L.
- Lomba, P. (2003). Sobre a teoria das medidas de polícia administrativas. In J. M. (Coord.), *Seminário de Direito Administrativo 2001-2002. Estudo de direito de polícia. 1.º Volume* (pp. 191-192). Lisboa: A.A.F.D.L.
- Manchete, P. (2007). A polícia na Constituição da República Portuguesa. In AAVV, *Homenagem da Faculdade de Direito de Lisboa ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles 90 anos* (pp. 1143-1150). Lisboa: Almedina.
- Miranda, J. (2002). *Manual de Direito Constitucional. Tomo V*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2003). *Estudos de Direito de Polícia. Volume I*. Lisboa: A.A.F.D.L.
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2007). *Constituição Portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, F. (1996). *Breve glossário de Latim para juristas*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Oliveira, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento*. Coimbra: Almedina.
- Pereira, R. (2012). A segurança na constituição. In J. B. Gouveia, *Estudos de Direito de Segurança. Volume II*. (pp. 409-421). Coimbra: Almedina.
- Pinto, M. S. (2011). *Segurança. Perspetivas para uma sociologia da ação*. Lisboa: Coisas de Ler.
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. (19 de abril de 2013). *Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa*. Obtido em 7 de junho de 2014, de Código de Processo Penal: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=199&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=199&tabela=leis)
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2007). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Raposo, J. (2006). *Direito Policial I*. Coimbra: Almedina.
- Sarmiento, C. M. (2012). Os cavalos de Tróia: uma visão política da segurança e do direito. In AAVV, *Estudos de Direito de Segurança* (pp. 91-103). Lisboa: Almedina.
- Silva, P. F. (2011). *Entre Ceres e Marte. A segurança e defesa na Europa do Século XII. N.º 26*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Silvério, P. J. (2009). *A Nova Ordem e o Empenhamento de Forças no Estado de exceção. O caso de Portugal. Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

- Silvério, P. J., & Afonso, M. C. (2010). Dos Órgãos de Polícia Criminal. In AAVV, *Segurança e Defesa. julho-setembro. N.º 14* (pp. 48-5). Loures: Diário de bordo.
- Sousa, A. F. (2006a). A polícia na Constituição portuguesa. In M. M. Valente, *II Colóquio de Segurança Interna* (pp. 35-46). Coimbra: Almedina.
- Teixeira, N. S. (2002). *Contributos para a política de segurança interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Teixeira, N. S. (2002). *Contributos para a política de segurança interna. Apresentação Pública*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. IPRI.
- Teixeira, N. S. (2005). *Reforma do Modelo de organização do Sistema de Segurança Interna. Estudo preparatório*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. IPRI.
- Tomé, L. (2013). Segurança; Sistema de Segurança; Complexo de Segurança. In N. C. Mendes, & F. P. Coutinho, *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Lisboa: ISCSP-UTL. Instituto do Oriente.
- Tribunal Constitucional. (27 de novembro de 1989). *Acórdão n.º 557/89. Processo n.º 318/89*. Obtido em 27 de abril de 1989, de Jurisprudência do Tribunal Constitucional. Acórdãos: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19890557.html>
- Tribunal Constitucional. (16 de setembro de 1996). *Jurisprudência do Tribunal Constitucional*. Obtido em 20 de maio de 2014, de Tribunal Constitucional. Processo 344/93. Relator Conselheiro Ribeiro Mendes: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960583.html>
- Tribunal Constitucional. (10 de janeiro de 2002). *Jurisprudência do Tribunal Constitucional*. Obtido em 20 de maio de 2014, de Tribunal Constitucional. Processo 797/01. Relator Conselheiro Bravo Serra: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020023.html>
- Tribunal Constitucional. (10 de janeiro de 2002). *Jurisprudência. Acórdãos*. Obtido em 27 de abril de 2014, de Acórdão 23/2002. Processo n.º 797/2001: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020023.html>
- Tribunal Constitucional. (28 de maio de 2008). *Acórdão n.º 304/2008. Processo*. Obtido em 27 de abril de 2014, de Jurisprudência. Acórdãos: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080304.html>
- Tribunal Constitucional. (30 de maio de 2008). *Jurisprudência do Tribunal Constitucional*. Obtido em 25 de maio de 2014, de Tribunal Constitu-

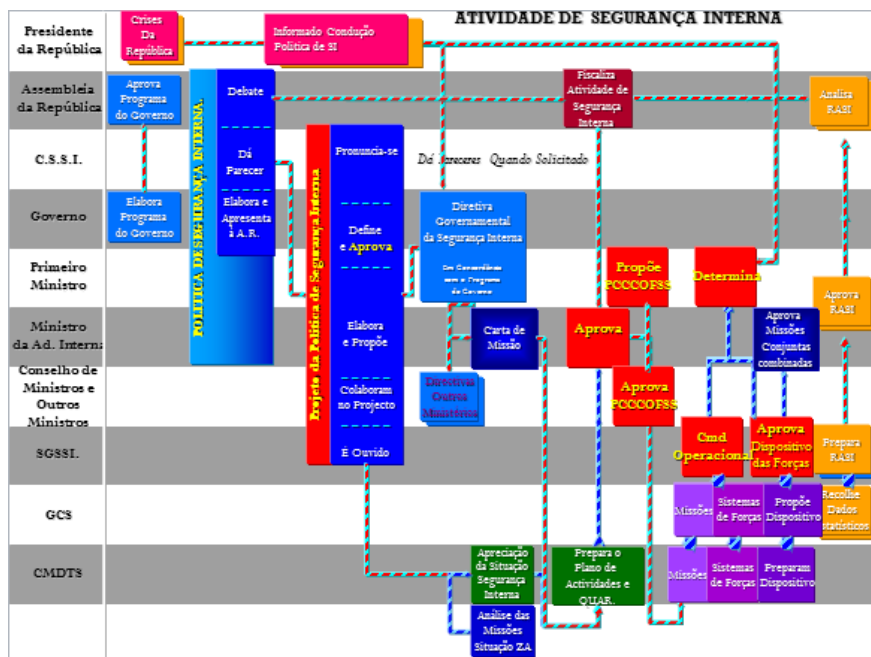
cional. Processo 428/08. Relator Conselheiro João Cura Mariano: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080304.html>

União Europeia. (9 de março de 2010). *União Europeia*. Obtido em 7 de junho de 2014, de Síntese da legislação da União Europeia: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/jl0033\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/jl0033_es.htm)

Valente, M. G. (2005). *Teoria Geral do Direito Policial*. Coimbra: Almedina.

## APÊNDICE 1

(Entidades envolvidas na definição da política de segurança interna e execução) ao Trabalho sobre a Epítome do Regime das Forças e dos Serviços de Segurança.





## **II - VIDA ACADÉMICA**

---



# CEUDISEG

## CURSO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA EM DIREÇÃO DE SEGURANÇA

### REGULAMENTO

#### Artigo 1.º Criação

1. É criado, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL), através do CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, o Curso de Extensão Universitária em Direção de Segurança (CEUDISEG), em parceria com o Instituto de Direito e Segurança (IDeS).

2. O CEUDISEG obteve a autorização do Ministério da Administração Interna através da acreditação n.º 130, de 28 de maio de 2014.

#### Artigo 2.º Objetivos

O CEUDISEG visa habilitar os formandos com saberes teóricos e conhecimentos de boas práticas referentes ao exercício da direção e gestão de atividades de segurança privada e dos meios envolvidos, aprofundando competências pela preparação, treino e atuação do pessoal de vigilância, entre outras tarefas legalmente atribuídas ao exercício de funções por um diretor de segurança, como seja a ligação aos serviços e forças de segurança, nos termos da Portaria n.º 148/2014, de 18 de julho.

**Artigo 3.º**  
**Destinatários**

O CEUDISEG destina-se aos profissionais do setor empresarial de segurança privada, sobretudo os dirigentes e quadros superiores, bem como aos profissionais das forças e serviços de segurança ou dos demais serviços policiais, incluindo as polícias municipais, os membros das Forças Armadas e outros profissionais de organismos públicos e de empresas privadas, os estudantes com especial vocação para uma carreira na área da segurança e ainda os agentes de ligação de segurança dos operadores das Infraestruturas críticas, considerando o Decreto-Lei n.º 62/2011, de 9 de Maio.

**Artigo 4.º**  
**Área científica**

A área científica do curso é a do “Direito e Segurança”.

**Artigo 5.º**  
**Duração e unidades curriculares**

1. O CEUDISEG tem a duração de 29 semanas (258 horas), conferindo 30 ECTS.

2. O CEUDISEG tem as seguintes unidades curriculares (UC):

- a) I UC – Enquadramento jurídico (78 horas) (15 ECTS);
- b) II UC – Operacionalização (39 horas) (5 ECTS);
- c) III UC – Prevenção e dissuasão (36 horas) (4 ECTS);
- d) IV UC – Planeamento e gestão (48 horas) (6 ECTS).

3. A I UC – “Enquadramento jurídico” (78 horas) tem os seguintes temas:

- a) Direitos, Liberdades e Garantias (5 horas);
- b) Segurança nacional (21 horas);
- c) Legislação processual penal e prevenção criminal (18 horas);

- d) Regime jurídico da segurança privada (27 horas);
- e) Regime contraordenacional e penal da segurança privada (6 horas).

4. A II UC – “Operacionalização” (39 horas) tem os seguintes temas:

- a) Segurança eletrónica (18 horas);
- b) Segurança física (6 horas);
- c) Segurança de pessoas (6 horas);
- d) Infraestruturas críticas (9 horas).

5. A III UC – “Prevenção e dissuasão” (36 horas) tem os seguintes temas:

- a) Sistema de informações e segurança da informação (27 horas);
- b) Segurança contra incêndios e outras calamidades (6 horas);
- c) Comunicação social e segurança (3 horas).

6 – A IV UC – “Planeamento e gestão” (48 horas) tem o seguinte tema:

- a) Planeamento, direção e gestão da atividade de segurança privada (48 horas).

7. O CEUDISEG integra ainda sessões de metodologia, orientação tutorial, visitas de estudo, estudo de caso e seminários:

- a) Metodologias (6 horas);
- b) Orientação tutorial individualizada (24 horas);
- c) Visitas de estudo (6 horas);
- d) Estudo de caso (6 horas);
- e) Seminários (15 horas).

## Artigo 6.º

### Organização letiva e metodologia

1. O CEUDISEG tem a duração de 258 horas, as quais serão distribuídas por 29 semanas (9 horas/semana), incluindo orientação tutorial individualizada, seminários, visitas de estudo, estudo de caso,

sendo composto por 4 unidades curriculares com as designações, temas e cargas horárias previstas em Anexo.

2. Os métodos letivos são expositivos e demonstrativos, recorrendo a estudo de casos e usando meios de multimédia nas sessões, cujos suportes serão disponibilizados aos formandos por via eletrónica.

3. As aulas serão ministradas à 6.<sup>a</sup> feira, das 18H00 às 21H00, e ao sábado, das 10H00 às 13h00 e das 14H00 às 17H00, podendo também realizar-se por videoconferência.

### Artigo 7.º Regime de avaliação

1. A atribuição de diploma com 30 ECTS depende da obtenção de nota positiva em cada teste a realizar por unidade curricular, devendo o formando alcançar uma assiduidade global de 70% às sessões dos módulos, da metodologia e dos seminários.

2. A nota final do CEUDISEG será atribuída quantitativamente na escala de 10 a 20 valores, com a seguinte correspondência qualitativa:

- a) De 10 a 13 valores – “Suficiente”;
- b) De 14 e 15 valores – “Bom”;
- c) De 16 e 17 valores – “Muito Bom”;
- d) De 18 a 20 valores – “Excelente”.

### Artigo 8.º Coordenação, orientação tutorial individualizada do curso e natureza dos módulos

1. A coordenação científica do curso será assegurada por um Professor Doutorado da FDUNL.

2. A coordenação técnica será garantida por especialistas, com conhecimento aprofundado no domínio das políticas públicas de segurança.

3. A orientação tutorial individualizada será realizada por um Professor Doutorado e por especialistas por aquele designados.

4. As unidades curriculares e respetivos módulos têm um caráter teórico-prático, nos quais poderão ser incluídos exercícios práticos, visitas de estudo e seminários.

#### Artigo 9.º

##### Requisitos de candidaturas, habilitação e *numerus clausus*

1. Ao CEUDISEG podem candidatar-se:

- a) Cidadãos, nacionais ou estrangeiros, com, pelo menos, 18 anos, à data da candidatura;
- b) Titulares de um curso de ensino secundário (12.º ano completo) ou de habilitação legalmente equivalente.

2. A candidatura é instruída com os seguintes documentos:

- a) Cópia do bilhete de identidade, cartão de contribuinte ou cópia do cartão do cidadão;
- b) Cópia do certificado de habilitações;
- c) Uma fotografia;
- d) *Curriculum vitae*;
- e) Registo criminal.

3. O *numerus clausus* do Curso é de 40 participantes, o mesmo só se iniciando se tiver um número mínimo de 20 de participantes matriculados.

#### Artigo 10.º

##### Diplomas

O CEUDISEG é uma formação técnica, em ambiente académico, que confere o Diploma de Especialização em “Direção de Segurança” a todos os formandos aprovados, atribuído pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e pelo Instituto de Direito e Segurança.

Artigo 11.º  
**Financiamento**

O CEUDISEG é financiado pelas inscrições, matrículas e propinas pagas pelos formandos.

Artigo 12.º  
**Direção do Curso**

A Direção do Curso será nomeada pelo Conselho Científico da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Artigo 13.º  
**Dúvidas e omissões**

No âmbito da aplicação do presente regulamento, qualquer dúvida ou omissão é resolvida pela Direção do CEUDISEG.



## ANEXO

Temas das Unidades Curriculares e outros conteúdos	Número de horas lectivas	Observações
1) Direitos, Liberdades e Garantias	5	
2) Segurança Nacional	21	
3) Legislação processual penal e prevenção criminal	18	
4) Regime jurídico da segurança privada	27	
5) Regime contraordenacional e penal da segurança privada	6	
6) Segurança electrónica	18	
7) Segurança física	6	
8) Segurança de pessoas	6	
9) Infraestruturas críticas	9	
10) Sistema de informações e segurança da informação	27	
11) Segurança contra incêndios e outras calamidades	6	
12) Comunicação social e segurança	3	
13) Planeamento, direção e gestão da atividade de segurança privada	48	
Metodologias	6	
Orientação tutorial individualizada	24	
Visitas de estudo	6	
Estudo de caso	6	
Seminários	15	



# ISEDEF

## INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDOS DE DEFESA

### MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

#### REGULAMENTO

##### Artigo 1.º Criação

1. É criado, no Instituto Superior de Estudos de Defesa (ISEDEF), um 2.º ciclo de estudos especializados (Mestrado), designado por “Mestrado em Direito e Segurança” ou, simplesmente, “MDS”.

2. A organização e o funcionamento do MDS têm a colaboração da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, à qual pertence o respectivo coordenador.

3. O MDS conta ainda com a colaboração do Instituto do Direito de Língua Portuguesa (IDiLP) e do Instituto de Direito e Segurança (IDeS).

##### Artigo 2.º Objetivos

1. O MDS tem por finalidade ministrar uma formação especializada em matérias de Direito e Segurança, numa ótica multidisciplinar mas integrada, conferindo um Diploma de Especialização (1.ª fase), e, simultaneamente, conferir, havendo aproveitamento escolar, o grau de “Mestre em Direito e Segurança” (2.ª fase).

2. São objectivos específicos do MDS:

- a) Dar a conhecer, sob um prisma geoestratégico, os desafios que a nova configuração internacional traz para a segurança individual e colectiva dos Estados;
- b) Analisar a conceção de uma ordem jurídica internacional e regional destinada a fazer face aos novos desafios impostos pela criminalidade organizada e pelo uso da força;
- c) Promover discussões aprofundadas sobre segurança e direitos fundamentais à luz da Constituição da República de Moçambique;
- d) Conhecer aprofundadamente o exercício do *ius puniendi* nos crimes atentatórios do Estado de Direito Democrático;
- e) Analisar a ordem jurídica interna e as respostas institucionais delineadas para o domínio específico da segurança nacional.

Artigo 3.º  
**Área científica**

A área científica do ciclo de estudos é a do “Direito e Segurança”.

Artigo 4.º  
**Duração, créditos e unidades curriculares**

1. O MDS tem a duração de 4 semestres, os 1.º e 2.º semestres para a leccionação do curso e os 3.º e 4.º semestres para a elaboração da dissertação de mestrado.

2. O MDS tem a seguinte estrutura e distribuição de créditos:

- a) Curso de Mestrado (parte letiva): 60 ECTS;
- b) Dissertação de Mestrado (parte não letiva): 60 ECTS.

3. O Curso de Mestrado tem as seguintes unidades curriculares:

- a) SEG – Segurança, Estado e Globalização (10 ECTS) (30 horas);
- b) SDN – Sistema de Defesa Nacional (10 ECTS) (30 horas);

- c) SSI – Sistema de Segurança Interna (10 ECTS) (30 horas);
- d) SIC – Sistema de Investigação Criminal (10 ECTS) (30 horas);
- e) SIE – Sistema de Informações de Estado (10 ECTS) (30 horas);
- f) OSS – Outros Sistemas de Segurança: Proteção Civil, Segurança Rodoviária, Proteção Comunitária (10 ECTS) (30 horas).

### Artigo 5.º **Organização lectiva**

1. O Curso de Mestrado tem a duração de 180 horas lectivas (contacto), incluindo seminários e conferências, sendo composto por 6 unidades curriculares, com as designações e cargas horárias previstas no Anexo deste Regulamento.

2. O Curso de Mestrado tem lugar nas instalações do ISEDEF, em Maputo, sem prejuízo de serem organizadas conferências e outras iniciativas noutros locais.

### Artigo 6.º **Regime de avaliação da 1.ª fase**

1. Os inscritos, que devem ter pelo menos 80% de frequência em cada uma das seis unidades curriculares do Curso, são avaliados pela apresentação de dois trabalhos de investigação sobre temas de duas unidades curriculares e pela realização de quatro testes escritos correspondentes à matéria das restantes quatro unidades curriculares.

2. Os trabalhos de investigação devem ser apresentados até 60 dias após a conclusão da unidade curricular respectiva.

3. Os testes escritos terão lugar concluída a lecionação das matérias correspondentes a cada unidade curricular, sendo marcados pela Coordenação do Curso.

4. A não entrega dos trabalhos no prazo previsto e a não realização dos testes escritos determina a caducidade da inscrição do estudante na unidade curricular respectiva, embora podendo novamente inscrever-se na edição seguinte do curso mediante o pagamento da propina devida.

5. A apreciação de cada trabalho e a avaliação de cada teste escrito é feita por um júri, composto por três elementos designados pela Coordenação do Curso.

6. A presidência do júri requer o grau de doutor.

7. Os trabalhos e os testes são classificados com nota numérica, na escala de 0 a 20 valores.

8. Aos participantes que obtenham classificação positiva (igual ou superior a 10 valores) em todos os trabalhos e testes escritos referidos nos números anteriores é conferido, pelo ISEDEF, o diploma de “Estudos Especializados em Direito e Segurança”.

#### Artigo 7.º

#### Regime de avaliação da 2.ª fase

1. Os participantes que obtiverem aprovação em todas as seis unidades curriculares podem habilitar-se à obtenção do grau de “Mestre em Direito e Segurança”, conferido pelo ISEDEF, mediante a apresentação, no prazo de um ano a contar da publicação da última nota dada aos trabalhos apresentados e testes escritos realizados, de uma dissertação de mestrado inserida no âmbito temático do Curso.

2. Os participantes a que se refere o número anterior deverão, nos dois primeiros meses do prazo conferido para a elaboração da dissertação, indicar ou requerer, junto dos Serviços Académicos do ISEDEF, a nomeação de um docente com o grau de doutor para orientação da elaboração da dissertação, efectuando depois o registo do respectivo tema de dissertação.

3. O orientador nomeado integrará o júri a que se refere o n.º 5 do presente artigo, mas não poderá ser arguente.

4. A dissertação de mestrado, que não poderá exceder os 350 000 caracteres de texto, deve ser entregue nos Serviços Académicos do ISEDEF em papel (seis exemplares) e em suporte digital (.pdf e .doc), sendo emitido um documento comprovativo da recepção.

5. A dissertação será apreciada e, salvo se for liminarmente rejeitada, discutida em ato público de defesa, sendo classificada por um júri

nomeado pela Coordenação do MDS, constituído por três doutores, dos quais um será arguente.

6. O ato público de defesa consistirá numa única arguição da dissertação de mestrado pelo tempo máximo de 30 minutos e pela respetiva defesa por parte do mestrando usando de igual período de tempo, podendo este ainda, se assim o entender, dispor de 10 minutos iniciais para a apresentação oral da sua dissertação.

7. À dissertação, se aprovada pelo júri, será conferida classificação numericamente expressa na escala de 10 a 20 valores e com associação de menção qualitativa à seguinte sequência na escala de 10 a 20 valores:

- a) De 10 a 13 valores – “Suficiente”;
- b) 14 e 15 valores – “Bom”;
- c) 16 e 17 valores – “Muito Bom”; e
- d) De 18 a 20 valores – “Excelente”.

8. A nota final do mestrado será o somatório de duas parcelas:

- a) da média aritmética das notas atribuídas aos trabalhos e testes escritos, que valerão 50%;
- b) da nota especificamente atribuída à dissertação defendida, que valerá 50%.

9. No caso de a dissertação não poder ser entregue no prazo estabelecido, o mestrando pode antecipadamente requerer a prorrogação desse prazo, uma única vez, até mais seis meses, invocando motivo atendível, mas devendo pagar a propina semestral.

## Artigo 8.º

### Concessão do título de “Auditor de Segurança Nacional”

Aos alunos que concluem com aproveitamento a 1.ª fase do curso de Mestrado em Direito e Segurança é conferido o título de “Auditor de Segurança Nacional”.

### Artigo 9.º

#### **Coordenação e natureza das unidades curriculares**

1. A coordenação de cada unidade curricular incluirá, pelo menos, um doutor, sendo o corpo docente escolhido pelo presidente do ISEDEF, com o parecer prévio favorável do Coordenador do MDS.

2. As unidades curriculares têm um caráter teórico-prático adequado à natureza de cada matéria, podendo incluir exercícios práticos, conferências e colóquios.

### Artigo 10.º

#### **Habilitação de acesso e *numerus clausus***

1. Podem candidatar-se ao acesso ao ciclo de estudos:

- a) Os titulares do grau de licenciado ou equivalente legal;
- b) Os detentores de um currículo escolar, científico ou profissional que seja reconhecido como atestando capacidade para a realização deste ciclo de estudos pela Coordenação do MDS.

2. O *numerus clausus* do Curso é de 30 participantes, podendo o mesmo ser aumentado ou reduzido em cada edição do mesmo pela Coordenação do MDS.

3. O ISEDEF reserva-se o direito de não abrir o Curso por insuficiência de inscrições.

4. À seleção dos alunos serão aplicados, de modo sucessivo, os seguintes critérios de seriação:

- a) Classificação de licenciatura, preferindo, em caso de igualdade, licenciaturas nas áreas científicas de Direito, de Segurança e de Defesa Nacional e outras afins;
- b) Após aplicado o critério anterior, em caso de empate, os candidatos serão chamados a uma entrevista efectuada por um júri, composto por três elementos, nomeado pela Coordenação do MDS.

5. As normas e prazos de candidatura serão fixados em edital próprio, a publicar na página Web do ISEDEF, bem como o número de vagas a fixar em cada ano lectivo.



### Artigo 11.º

#### Inscrições em unidades curriculares individuais

1. Podem ser aceites inscrições em unidades curriculares individuais.
2. As inscrições serão aceites por ordem de chegada durante um mês desde a abertura das candidaturas, consoante o número de lugares disponíveis nas salas, esgotados prioritariamente pelos alunos do curso completo.

### Artigo 12.º

#### Diplomas

1. Aos participantes que tenham completado todas as unidades curriculares, com aproveitamento, é atribuído um diploma (“certidão de registo académico” e/ou “carta de curso de estudos especializados”).
2. Aos participantes que obtiverem aprovação na dissertação de mestrado é atribuído um diploma de “Mestre em Direito e Segurança”.
3. A emissão da certidão de registo depende de requisição dos interessados e é disponibilizada no prazo de 5 dias úteis.
4. Aos outros participantes é atribuído um certificado de participação ou aproveitamento relativo às respetivas unidades curriculares.
5. A emissão dos diplomas previstos neste artigo é condicionada ao pagamento da totalidade das propinas correspondentes, assim como ao pagamento dos correspondentes emolumentos.

### Artigo 13.º

#### Propinas

1. As propinas são definidas anualmente pelo ISEDEF.
2. As propinas poderão ser pagas em prestações em calendário a fixar no sítio electrónico do ISEDEF.
3. As propinas das unidades curriculares individuais são pagas de uma só vez no ato de inscrição.

4. O não pagamento atempado das propinas é sancionado com aplicação do disposto nos regulamentos do ISEDEF.

**Artigo 14.º**  
**Coordenação do Curso**

1. O Coordenador do Mestrado é designado pelo Presidente do ISEDEF, de entre os professores catedráticos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

2. O Presidente do ISEDEF pode também nomear coordenadores-adjuntos para coadjuvar o Coordenador em tarefas administrativas.

**Artigo 15.º**  
**Dúvidas ou omissões**

Qualquer dúvida ou omissão suscitada pela aplicação deste Regulamento é resolvida pela Coordenação do Mestrado, que consultará sempre o ISEDEF.

## ANEXO

Área científica	Sigla	Créditos	
		Obrigatórios	Optativos
Direito e Segurança	DS	60	
Direito e Segurança – (Investigação e Dissertação)	DS – ID	60	
<b>TOTAL</b>		<b>120</b>	

### Plano de estudos

Unidades curriculares	Área científica	Tipo	Tempo de trabalho (horas)		Créditos	Observações
			Total	Contacto		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Segurança, Estado e Globalização	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	
Sistema de Defesa Nacional	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	
Sistema de Segurança Interna	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	
Sistema de Investigação Criminal	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	
Sistema de Informações de Estado	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	
Outros Sistemas de Segurança	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	
Investigação orientada por um Doutor para elaboração de Dissertação	Direito e Segurança	Anual	1680		60	



# PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO ENTRE O ISEDEF E A NOVA DIREITO

ISEDEF – INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDOS DE DEFESA

TENENTE-GENERAL ARMANDO EMÍLIO GUEBUZA

NOVA DIREITO – FACULDADE DE DIREITO  
DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

## PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO

O ISEDEF – Instituto Superior de Estudos de Defesa, Tenente-General Armando Emílio Guebuza, instituição militar de ensino superior moçambicana, representada pelo seu Comandante, Prof. Doutor Daniel Frazão Chale, Major-General, com sede na Machava, Rua da Farmácia n.º 3077, Província de Maputo, Moçambique,

e

A FDUNL – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, estabelecimento de ensino universitário público de Portugal, com sede no Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal, representada pela Diretora, Professora Doutora Teresa Pizarro Beleza,

celebram o presente Protocolo de Cooperação:

### Artigo 1.º (Objeto)

1. A colaboração académica, objeto deste Protocolo, consiste no apoio da Nova Direito ao ISEDEF, nas seguintes atividades:

- a) Realização de um Mestrado em Direito e Segurança em Moçambique, através da sua coordenação científica e da disponibilização de docentes;
- b) Organização e realização de congressos, colóquios e cursos de curta duração;
- c) Disponibilização do acesso à biblioteca para efeitos de investigação científica;
- d) Oferta ou fornecimento oneroso de material bibliográfico nas áreas do Direito e Segurança;
- e) Intercâmbio de docentes e investigadores;
- f) Apoio na elaboração de estudos, planos de estudos do curso ministrado ou a ministrar, assim como dos conteúdos das respectivas disciplinas;
- g) Participação conjunta em projetos de investigação e nas realizações de natureza científica ou cultural;
- h) Co-edição de publicações científicas;
- i) Intercâmbio de publicações.

2. Cada uma das acções realizadas nos termos do presente Acordo será regulada por simples documento escrito ou troca de correspondência, onde constarão as finalidades específicas, os respectivos compromissos, os prazos e as possíveis repartições de custos.

## Artigo 2.º

### (Creditação dos cursos do ISEDEF pela FDUNL)

1. As atividades previstas no artigo anterior, desde que correspondam aos requisitos estabelecidos no Regulamento do Mestrado em Direito e Segurança ministrado na FDUNL e na legislação aplicável, em termos de matérias e horas lecionadas, serão creditados pela FDUNL.

2. A presente disposição não dispensa que cada interessado tenha de fazer o pedido aos órgãos competentes da FDUNL, com a obrigatoriedade do pagamento das taxas devidas.

**Artigo 3.º**  
**(Vigência e renovação)**

1. O presente Protocolo tem a duração de 3 anos e entra em vigor na data da sua assinatura.

2. A renovação do Protocolo será submetida a acordo de ambas as partes, por escrito, com a antecedência de seis meses, devendo ser expressa.

Lisboa, 17 de abril de 2013.

**O Comandante do ISEDEF**

Prof. Doutor Daniel Frazão Chale  
(Major-General)

**A Diretora da FDUNL**

Prof<sup>a</sup> Doutora Teresa Pizarro Beleza  
(Professora Catedrática)





## **III - ATIVIDADES DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA**

---



# III CONSEDE – CONGRESSO DE SEGURANÇA E DEMOCRACIA

Lisboa, 1 e 2 de Dezembro de 2014

REITORIA DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA – AUDITÓRIO B

## PROGRAMA

### 1º DIA – 1 DE DEZEMBRO DE 2014

#### 14.30 – Sessão de Abertura

- *Prof. Doutor António Bensabat Rendas*, Reitor da Universidade Nova de Lisboa
- *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 António Filipe*, Vice-Presidente e Deputado da Assembleia da República, Professor da Universidade Europeia

#### 15:00 – 1.ª sessão: “A defesa da orla costeira: que opções?”

- Moderador: *Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira*, Vice-Reitor e Professor Catedrático da Universidade Nova de Lisboa
- *Eng. Ângelo Correia*, Antigo Ministro da Administração Interna
- *Mestre Duarte Lynce de Faria*, Mestre em Direito e especialista em segurança portuária
- *Prof. Dr. Rui Pereira*, Professor Catedrático Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e Presidente do Conselho Diretivo do OSCOT – Observatório sobre Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
- Debate

## 17.00 – Intervalo

### 17:15 – 2.<sup>a</sup> sessão: “Proteção civil: que caminhos de futuro?”

- Moderador: *Comandante Jaime Marta Soares*, Presidente da Liga dos Bombeiros Portugueses
- *Eng. Hélder Sousa e Silva*, Presidente da Câmara Municipal de Mafra
- *Tenente-Coronel Pedro Patrício*, Comandante do Regimento de Sapadores de Bombeiros de Lisboa
- *Dr. Duarte Caldeira*, Presidente do Centro de Estudos e Intervenção em Proteção Civil
- Debate

## 2.º DIA – 2 DE DEZEMBRO DE 2014

### 10:00 – 3.<sup>a</sup> sessão: “Segurança, Informação e Privacidade: valores conciliáveis?”

- Moderador: *Prof. Doutor Nelson Lourenço*, Professor Catedrático e Presidente do GRESI – Grupo de Reflexão sobre Segurança Interna
- *Prof.<sup>a</sup> Doutora Filipa Urbano Calvão*, Presidente da Comissão Nacional de Proteção de Dados
- *Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Eduarda Gonçalves*, Professora Catedrática do ISCTE-IUL e Diretora do DINÂMIA’CET-IUL
- *Prof. Doutor Francisco Pereira Coutinho*, Professor Convidado da NOVA Direito
- *Eng. Henrique Duarte Gomes*, Especialista em Comunicações e Segurança
- Debate

## 11:15 – Intervalo

### 11:30 – 4.<sup>a</sup> sessão: “Apresentações livres” (Call for papers)

- Moderação: *Prof. Doutor Francisco Pereira Coutinho* e *Prof. Doutor André Amaral Ventura*

**14:30 – 5.ª sessão: “Cibersegurança em Portugal: é possível recuperar o tempo perdido?”**

- Moderador: *Prof. Doutor Luís Salgado de Matos*, Investigador Principal com Agregação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
- *Dr. José Carlos Martins*, Diretor do Centro Nacional de Ciber-Segurança
- *Prof. Doutor José Teixeira Fernandes*, Professor Coordenador do IS CET – Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo
- *Prof. Doutor André Amaral Ventura*, Professor Convidado da NOVA Direito e da Universidade Autónoma de Lisboa
- *Mestre Lino Santos*, Mestre e Doutorando em Direito e Segurança da NOVA Direito
- Debate

**16:30 – Intervalo**

**16:45 – 6.ª sessão: “Segurança e Lusofonia: caminhos fraternos?”**

- Moderador: *Prof. Doutor José Manuel Anes*, Professor Universitário e Presidente do Conselho Consultivo do OSCOT – Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
- *Prof. Doutor Hermenegildo Avelino*, Presidente do INIS – Instituto de Informações de Segurança de Angola
- *Dr. Antero Luís*, antigo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e Juiz Desembargador do Tribunal da Relação de Lisboa
- *Prof. Doutor Armando Marques Guedes*, Professor Associado com Agregação e Coordenador-Adjunto do Mestrado em Direito e Segurança da NOVA Direito

**18.30 – Sessão de Encerramento**

- *Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia*, Coordenador do III CONSEDE – Congresso de Segurança e Democracia
- *Dr. António Costa Moura*, Secretário de Estado da Justiça

**Secretariado:**

Dr.<sup>a</sup> Inês Braga (ines.braga@fd.unl.pt)

**Inscrições:**

*on line*, no site [www.fd.unl.pt](http://www.fd.unl.pt), até 26 de Novembro de 2014; pagamento de 10 euros para obtenção de certificado

**Creditação:**

1 ECTS

**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

**Coordenação:**

Jorge Bacelar Gouveia  
Francisco Pereira Coutinho  
André Amaral Ventura

**Apoio:**

IESM, CEDIS, Justiça TV

JUSTIÇA 

# ULRICH BECK

## - O REFLEXO DA CONTEMPORANEIDADE EUROPEIA

FELIPE PATHÉ DUARTE<sup>1</sup>

O ano de 2015 começou com a notícia da morte do sociólogo alemão Ulrich Beck. Nascido em 1944, o seu pensamento sociológico foi fortemente marcado pelo pós-Guerra Fria. Consagrou-se na academia ocidental com a Teoria da Sociedade do Risco, influenciando o pensamento político e social contemporâneo, e ficando ao nível de outros sociólogos europeus como Anthony Giddens, Jürgen Habermas, Manuel Castells ou Michel Wieviorka.

Entre outras obras escreveu *Ecological Politics in An Age of Risk* (1995), *Democracy without Enemies* (1998), *What Is Globalization?* (1999), *Power in the Global Age* (2005) ou *Cosmopolitan Vision* (2006). Mas a sua obra mais prolífica foi *Risk Society: Towards a New Modernity* – escrita em consequência do desastre nuclear de Chernobyl, 1986, estando hoje traduzida em 35 línguas.

Aqui Ulrich Beck alude aos crescentes riscos ambientais, sociais, políticos e económicos que escapam ao controlo e antecipação das sociedades contemporâneas. Cruzando-se com o conceito de “globalização”, a “sociedade do risco” parte da incerteza e da impossibilidade de controlo como sendo uma marca da essencial do mundo de hoje. A percepção do risco cresceu em abrangência e profundidade, alterando a forma como percebemos os que nos rodeia e, como tal, o nosso processo de decisão.

Associado a esta ideia está o conceito “modernidade reflexiva”. Isto é, uma autocrítica radical da teoria e da sociologia ocidentais da

---

<sup>1</sup> Investigador Associado do CEDIS.

modernização. Abriu assim um novo espaço de debate acerca de contextos e outras alternativas de modernidade. Segundo Beck o mundo ocidental sofreu uma ruptura transformativa na passagem das sociedades feudais para as sociedades industrializadas e capitalistas. Em paralelo ao progresso científico e intelectual, estas sociedades, ditas modernas, conceberam novas formas de produção e distribuição de bens que foram transformando os relacionamentos e as dinâmicas sociais. As novas formas de produção vieram facilitar o acesso a determinados bens essenciais. Todavia, as novas formas de distribuição acabaram por acentuar as desigualdades sociais, ao marcar diferença no acesso aos meios de produção. Portanto, o desenvolvimento desta modernidade industrializada culminou numa ruptura transformativa.

O conceito de “modernidade reflexiva” refere-se então a uma sociedade que reflecte sobre as suas bases, pondo assim em causa as certezas paradigmáticas que a estruturam. Esta espécie de segunda modernidade (ou pós-modernidade) reflectiu sobre si, pondo em causa as estruturas que eram base das sociedades industriais e capitalistas. Foi a consciencialização da imprevisibilidade dos riscos e perigos que levou a uma ruptura. Isto é, durante a modernidade, marcada por uma forte racionalidade científica, procurava-se o controlo da natureza, de forma a libertar a humanidade das restrições através do desenvolvimento tecnológico-científico. Porém, nos dias de hoje, a modernidade (ou pós-modernidade) tornou-se paulatinamente reflexiva. Transformou-se no seu próprio objecto de reflexão. Consciencializando-se das alterações nos planos económico e social, passou a focar-se na gestão dos riscos provocados pela utilização, actual ou potencial, de certas tecnologias e das consequências da globalização.

Para abordar a “Sociedade de Risco” devemos ter em conta a evolução técnico-científica do século passado. Se por um lado essa evolução trouxe um bem-estar físico à sociedade, também contribuiu para o exaurir dos recursos naturais do planeta e para uma maior degradação ambiental.

Contribuindo para esta evolução temos sempre como pano de fundo o fenómeno da globalização, que permitiu uma ampla e plena troca de informação e bens. Por aqui se cria uma nova e abrangente dinâmica no relacionamento interpessoal. Esta alteração das relações



sociais, ainda em aberto, trouxe consequências imprevisíveis, contraditórias e de difícil controlo. Embora tenha facilitado acessos e comunicações a um nível global, levou, por um lado, a uma generalização identitária, e, por outro, a uma desenfreada competição económica. Ou seja, despertou uma atitude reactiva por parte de algumas identidades, bem como a um agravar da incerteza expectante no que diz respeito à condição socioeconómica. As alterações ambientais trazidas pela evolução técnico-científica e a transformações sociais e políticas resultantes da globalização trouxeram uma percepção diferente de risco a que as sociedades contemporâneas estão sujeitas.

Ulrich Beck refere-se então aos crescentes riscos ambientais, sociais, políticos e económicos que escapam ao controlo e antecipação das sociedades contemporâneas, ou pós-modernas. Na sociedade de risco o processo de decisão está cada vez mais vulnerável à incerteza e à probabilidade. Quando mais reflexiva é uma sociedade, mais consciente do risco está. Beck, parte da incerteza e da impossibilidade de controlo como sendo uma marca da essencial do mundo de hoje.



# 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 respectivas 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 Joannisval 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 – DOUTRINA

**Carla Carina Pardal Cardoso Freire Quaresma**  
Incêndios florestais: uma realidade inevitável em Portugal?

**Maria de Fátima Carrilho Fernandes**  
A Pornografia de Menores: conceitos e terminologia

**Fernando Miguel Magano Martins**  
Água: fonte de (in)segurança na Península Ibérica

**João Pires Barradas**  
Ucrânia, a Última Fronteira entre o Ocidente e a (Velha) Rússia

**Jorge Bacelar Gouveia**  
A Segurança Nacional na Constituição de Angola de 2010

**Luís Ribeiro**  
A Segurança como Ato Indispensável e Global: O caso da República Portuguesa

**Paulo Silvério**  
Epítome do Regime das Forças e dos Serviços de Segurança

## II – VIDA ACADÉMICA

CEUDISEG – Regulamento

ISEDEF – Mestrado em Direito e Segurança – Regulamento

Protocolo de Cooperação entre a o ISEDEF e a NOVA Direito

## III – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

III CONSEDE – Programa

Ulrich Beck, O reflexo da Contemporaneidade Europeia