

Revista de Direito e Segurança

Ano II · Número 3

Janeiro · Junho 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

FICHA TÉCNICA

RDeS – Revista de Direito e Segurança n.º 3

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
www.cedis.fd.unl.pt/rdes
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 3

Janeiro · Junho 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

Amadeu Recasens	
La seguridad y sus límites: claves para la construcción de un producto . .	7
Armando Marques Guedes	
Le Droit de Mer et les côtes et les rimlands de l'Europe du sud-ouest et de l'Afrique du nord-ouest: quelques insuffisances du cadre juridique face aux enjeux géopolitiques présents	37
Filipe da Silva Martins	
A Condução Perigosa de Veículo Rodoviário e a sua fiscalização pela Guarda Nacional Republicana.	53
Francisco Proença Garcia	
O Instrumento Militar e Forças Armadas – O caso de um pequeno Estado	113
Henry Shaftoe	
Securing Public Space	133
Luís Barroso	
A Segurança: uma aproximação conceitual	155

II – VIDA ACADÉMICA

Mestrado em Direito e Segurança	
Regulamento	183
Programas das Unidades Curriculares	195
CEUEMPIC – Curso de Extensão Universitária em Emergência e Proteção Civil – regulamento	207

III – ATIVIDADES DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

II CONSEDE – Programa.	219
Protocolo de Cooperação entre o SSI e o IDeS	223
Protocolo de Cooperação entre a ENB e o IDeS.	225

I - DOUTRINA

La seguridad y sus límites: claves para la construcción de un producto¹

AMADEU RECASENS²

A Agustí Vehí, gran policía, escritor i amic,
in memoriam

Resumen: El artículo pretende analizar algunos de los límites relacionados con la seguridad. Se trata de ver las evoluciones conceptuales y su progresiva transformación en un producto que ha generado un mercado floreciente.

De entre los posibles límites, se analizan tres que se consideran relevantes. En primer lugar, los límites conceptuales. Se argumenta que el concepto de seguridad ha sufrido un estiramiento conceptual (*conceptual stretching*) y que es preciso reestablecer definiciones claras. En segundo lugar, a partir de la relación violencia-miedo-seguridad, se abordan los límites de tolerancia para determinar cómo se establecen y se mantienen de manera dinámica los umbrales aceptables de seguridad en cada sociedad/cultura. En este contexto, se observa la construcción de la seguridad como un producto, en el marco de las políticas públicas modernas y tardo-modernas. En tercer y último lugar, se abordan los límites de percepción, es decir la relación entre lo conocido y lo percibido. La alarma social, que es un fenómeno manipulable, constituye un elemento esencial a la hora de ver el papel simbólico de la seguridad en la percepción ciudadana, en relación con los elementos reales de preocupación en tiempos de crisis.

Palabras-clave: Seguridad, Límites Conceptuales, Límites de Tolerancia, Límites de Percepción

¹ Entregue: 3.4.2014; aprobado: 23.5.2014.

² Doutor em Direito pela Universidade de Barcelona. Professor da Escola de Criminologia da Universidade do Porto. Antigo Director da Escola de Polícia da Catalunha.

Resumo: Neste artigo são analisados alguns limites relacionados com a segurança. Pretende-se ver os desenvolvimentos conceptuais e a sua transformação gradual num produto que criou um mercado florescente.

De entre os limites possíveis são discutidos três, considerados relevantes. Em primeiro lugar, os limites conceptuais. Argumenta-se que o conceito de segurança foi submetido a um alargamento conceptual, pelo que é necessário restabelecer definições claras. Em segundo lugar, e a partir da relação violência-medo-segurança, são abordados os limites de tolerância para determinar o modo como são estabelecidos e como os limiares aceitáveis de segurança são mantidos de forma dinâmica em cada sociedade/cultura. Neste contexto, pode-se ver a construção da segurança como um produto, no quadro das políticas públicas modernas e tardomodernas. Em terceiro e último lugar, são abordados os limites da percepção, ou seja, a relação entre o conhecido e o percebido. O alarme social, enquanto fenómeno manipulável, é um elemento essencial para analisar o papel simbólico da segurança na percepção pública, em relação com os elementos reais de preocupação em tempos de crise.

Palavras chave: Segurança, Limites Conceptuais, Limites de Tolerância, Limites de Percepção

Abstract: The article analyses some limits related with the security. It is about seeing the conceptual developments and their gradual transformation into a product that has created a thriving market.

Among the possible limits, three of them, considered relevant, are discussed. First, the conceptual limits. It is argued that the concept of security has undergone a conceptual stretching and needs to be clarified. Second, from the violence-fear-security relationship, tolerance limits are approached to determine how they are established and how the thresholds of acceptable safety in every society / culture are maintained dynamically. In this context, one can see the construction of security as a product, in the frame of modern and late-modern public policies. Third and finally, the limits of perception -that is the relationship between the known and perceived- are tackled. The social alarm, which is a manipulable phenomenon, is an essential element in seeing the symbolic role of security in the public.

Key words: Security, Conceptual limits, Tolerance limits, Perception Limits

1. Introducción

En este artículo nos proponemos analizar algunos de los límites relacionados con la seguridad, entendida, en un primer abordaje, como

la necesidad de protección ante la posibilidad de ser víctima de una agresión por parte de otros seres humanos. El objetivo es conocer un poco mejor un sujeto que, a fuerza de hacerse presente, ha acabado por ser generalizado y confuso, pero al mismo tiempo se ha convertido en un producto que ha generado un mercado floreciente.

Los límites que serán analizados no son los únicos, pero sin duda se cuentan entre los más relevantes. Se trata de límites a) conceptuales, que tienen que ver con los problemas de definición; b) de tolerancia, que se relacionan con la aceptación de dinteles de seguridad y c) de percepción, es decir de la relación entre lo conocido y lo percibido.

El reconocimiento de los referidos límites puede ser puesto en relación con la transformación de la seguridad en un producto, y como tal susceptible de ser comercializado, comprado y vendido.

2. Los límites conceptuales, uso y abuso

A fuerza de ampliar el concepto de seguridad, se ha producido un creciente estiramiento conceptual (“*conceptual stretching*”), de modo que su extensión-denotación (Sartori, 2011) es decir la clase de cosas, la totalidad de objetos a los que dicha palabra se aplica, se ha incrementado desmesuradamente. Al final de este proceso de ampliación-simplificación, encontramos un esquema que, por elemental, acaba por resultar banal. Si la seguridad es una respuesta al miedo a sufrir un daño, entonces seguridad es todo. Así, hablamos de seguridad social, seguridad alimentaria, seguridad ambiental, seguridad nacional, seguridad jurídica, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad laboral, seguridad ante catástrofes naturales, seguridad humana etc.

A fuerza de alterar el concepto de seguridad se acaba por perder su referencia. En 1994, el Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo el concepto de seguridad humana. Se trata de un cambio de paradigma que aboga por situar a la persona como centro de interés de la seguridad, desplazando del mismo al Estado y apostando por una seguridad humana como preocupación universal vinculada al concepto

de desarrollo humano y con el respeto a los derechos humanos en el punto de mira.

Como señala Krause (Krause 2005) han aparecido dos versiones en relación a la seguridad humana: una basada en la formulación original del PNUD y de amplio espectro, entendida como “libertad de necesidades” y la otra, de carácter más restringido, basada en la “libertad de temores” “es decir, la seguridad humana consiste en acabar con el uso o la amenaza de la fuerza y la violencia en la vida diaria de las personas” (Krause 2005: 23). Como el mismo autor señala, una visión amplia de la seguridad humana: “parece involucrar casi cualquier cosa que pudiera ser considerada una amenaza al bienestar (...) Cuando alcanza este punto, el concepto pierde toda su utilidad para los encargados de diseñar políticas –y para los analistas también– en la medida que oscurece lo más característico sobre la idea de seguridad y sobre cómo ésta está inextricablemente vinculada a los conflictos y a las amenazas existenciales, así como al uso de la violencia”³.

Con todo, la limitación de Krause es todavía demasiado amplia, pues en ella caben, al parecer, todo tipo de guerra y de violencia, en todo tipo de ámbitos y actuaciones. Excluye, en cambio, los temas subjetivos de la percepción que, incluso sin constituir una amenaza real, pueden tener amplias repercusiones ciudadanas y efectos significativos en la realidad.

El concepto de seguridad humana aporta sin duda nuevos y positivos elementos a la comprensión de la seguridad. Su adaptación a una humanidad que tiende a la globalización, su desplazamiento axial del Estado al ser humano, refuerza el papel de las personas en su participación a la gobernabilidad. Pero al mismo tiempo supone la máxima expresión del estiramiento conceptual. Ni tan sólo la adopción de la más restrictiva noción de seguridad personal permite delimitar un campo concreto de conocimiento.

Por otra parte, al ubicar la seguridad en el colectivo, en el conjunto de personas, pero a la vez y simultáneamente en cada uno de los seres humanos, estamos también estableciendo una relación directa entre

³ El mismo autor cita (p. 23) a Deudney (1999) “si todo lo que causa una reducción del bienestar humano es catalogado como un amenaza a la seguridad, el término pierde toda utilidad analítica para convertirse en un simple sinónimo de malo”.

la seguridad y la esfera personal. A pesar de que “Complementa a la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal”, lo cierto es que el Estado, en general y especialmente bajo ideologías neoliberales, está dando cada vez mayores muestras de dejación de buena parte de sus responsabilidades reales en materia de seguridad, conservando apenas aquellas funciones simbólicas que derivan del ejercicio de poder y de mantenimiento de su imagen. En este sentido, ubicar la seguridad en las personas ayuda también a desresponsabilizar hasta cierto punto al Estado.

La idea de seguridad humana como libertad respecto del miedo (*freedom from fear*) parece confrontarse con el planteamiento de Bauman, que sostiene que: “Llaman como llamen a su preocupación, lo que a los individuos les molesta realmente es el riesgo innato a la libertad; independientemente de cómo describan sus sueños, lo que desean es una *libertad libre de riesgos*. El problema es, no obstante, que la libertad y el riesgo sólo aumentan y disminuyen juntos. Así, la solución definitiva al problema del individuo moderno es algo imposible.” (Bauman 2001a: 237).

Al mismo tiempo, tal planteamiento contribuye a lanzar el mensaje de que cada uno debe responsabilizarse de su propia seguridad. A ello hay que sumarle la ya citada progresiva dejación de esferas de seguridad por parte de los poderes públicos, de un Estado cuyo mensaje consiste en repetir que ya no es capaz ni pretende asumir íntegramente la garantía de la seguridad de sus ciudadanos. El resultado es que se abre la puerta a la penetración de un mercado de seguridad privada, productor de consumibles de seguridad que los individuos pueden adquirir para mejor garantizar la eliminación de miedos y amenazas. Naturalmente, la lógica de este sistema es distinta de la pública-estatal: se trata de una lógica privado-comercial, en la que lo importante es el aumento de beneficios, y éste lucro pasa en gran medida por incrementar la demanda, por la adquisición de nuevos clientes, o lo que es lo mismo, por la extensión de miedos y amenazas y por el incremento de personas que se sientan afectadas por ellos.

En términos generales podemos afirmar que el concepto de seguridad ha perdido consistencia, si es que alguna vez la tuvo; ya no puede

ser utilizado sin previamente delimitarlo, sin adjetivarlo. Pero al mismo tiempo tal adjetivación choca frontalmente con su transversalidad, fruto del ya citado “*conceptual stretching*”, que dificulta cualquier planteamiento restrictivo en favor de una visión integral. En síntesis, nos hallamos ante una crisis del concepto de seguridad, que parece ser de difícil resolución. Tal vez para hablar de seguridad habría que buscar otro término, pero la difusión de dicho concepto, tanto en la percepción común como en la esfera de las políticas públicas, de la sociología, de la criminología y de otras disciplinas hace que sea cada vez más difícil la necesaria “ruptura epistemológica” de que hablaba Bachelard o, más recientemente, Bourdieu (Bourdieu et alii 1968).

Así, la potencialidad expansiva del concepto de seguridad lo convierte en un “contenedor conceptual” poco válido, pues como señala Sartori: “cuanto menor es el poder discriminante de una categoría, tanto peor se recogerá la información, y así tanto mayor será la desinformación. Y viceversa, cuanto mayor es el poder discriminante de una categoría, tanto mejor será la información” (Sartori 2012: 39).

Si aceptamos el término “seguridad” por las razones expuestas, el problema reside entonces en adjetivarlo adecuadamente, reduciendo su extensión. Con ello buscamos una mayor concreción en sus contenidos, es decir poder definir mejor la totalidad de las características que han de tener los elementos que incluyamos dentro del concepto, o lo que es lo mismo, su intensión-connotación, ya que a mayor extensión, menor intensión, o en otras palabras, cuanto más generalizamos, más reducimos las características diferenciales, con el fin de llegar a conceptos más abstractos, a mínimos comunes denominadores, que acaban por no explicar nada, por no poder manejar el concepto en términos concretos.

Por otra parte, es preciso considerar que el concepto de seguridad no es autónomo, es decir, no contiene en sí mismo todos los elementos de su definición. La seguridad no existe de manera absoluta, sino que viene siempre referida a alguna cosa (seguridad de algo o ante algo); se produce en términos relativos (hay seguridad cuando sucede -o no sucede- algo en determinados términos en entornos concretos) y previos (hay seguridad si no se produce o hasta que se produzca determinado hecho o fenómeno).

En otras palabras, la seguridad como concepto no tiene sentido si no la definimos en relación con una demanda en relación con el miedo o peligro de que acontezca un fenómeno que se considera perjudicial o dañino. La seguridad es pues una demanda ante el miedo de una amenaza (real o percibida). Se establece así una relación entre el daño (como amenaza), el miedo y la seguridad (como demanda).

Si de la seguridad de que queremos hablar es de la que comúnmente se conoce como seguridad pública, o seguridad ciudadana (y ya hay que advertir desde el inicio que no se trata de la misma cosa), es preciso establecer una definición previa y operativa de los conceptos que vamos a utilizar. Procediendo a la adjetivación del término seguridad, se corre el riesgo de perder propiedades del mismo, es por ello que se requiere un buen equilibrio entre la extensión y la connotación. Si partimos del esquema daño-miedo- seguridad, habrá que limitar el daño a la violencia, y esta a su específica variante de violencia de seres humanos sobre seres humanos, en relación con el disfrute de determinados derechos como el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad de movimientos, o a la posesión y disfrute de sus bienes, en un contexto cultural específico. El tema del contexto es fundamental, ya que la vida, la integridad física o la propiedad no tienen ni han tenido el mismo valor en las distintas culturas o sociedades humanas, ni diacrónica ni sincrónicamente.

El miedo (Mongardini 2004; Zolo 2011) juega un papel determinante, pues es muy difícil establecer y medir el “quantum” de miedo susceptible de generar la percepción de la amenaza/riesgo y, por consiguiente, de desencadenar la demanda de seguridad⁴. Por otra parte, habrá que especificar si la seguridad y su demanda ante tal amenaza-riesgo acaban justo antes del momento del ejercicio de la violencia. Probablemente habrá que considerar que cuando la amenaza se materializa, cuando se produce el daño, cesa la demanda de seguridad y empieza otro tipo de demanda (venganza, justicia...) al tiempo que la propia violencia genera nuevas expectativas de violencia y por tanto

⁴ Este ha sido uno de los problemas clásicos del Derecho penal a la hora de determinar cuándo una amenaza es considerada suficiente para incidir en el ánimo del amenazado y obligarlo a sucumbir a ella.

refuerza los miedos que llevan a más demanda de seguridad. Es decir, la demanda de seguridad es de naturaleza preventiva, ya que existe antes y se refuerza después de la concreción de la violencia, pero no está directamente vinculada con la violencia que materializa la amenaza y que suscita un tipo de demanda de naturaleza represiva.

En este sentido, la seguridad pública o ciudadana a la que nos referimos (por ahora mantenemos ambos términos indiscriminados) consistiría en una demanda de seguridad provocada por el miedo a la amenaza-riesgo de una violencia contra determinados derechos (vida, integridad, libertad, propiedad...) de un ser humano o de un conjunto de seres humanos y su entorno; entendiendo por tal a ese círculo de personas y bienes que se reconocen como queridos, amados. Podemos acudir a Freud (1992: 106) cuando en un conocido párrafo de su obra “el Malestar en la cultura”, comenta el precepto “amarás al prójimo como a ti mismo” señalando que esa difícil por no decir imposible amar a quien es un extraño. Es más: “Hasta sería injusto si lo amara, pues los míos aprecian mi amor como una demostración de preferencia, y les haría injusticia si los equiparase con un extraño”. “Yo”, “los míos” y “lo mío” serían así los objetivos de la demanda de esta modalidad de seguridad.

Pero como ya se ha señalado, al reducir propiedades se corre el riesgo de dejar fuera elementos fundamentales, o de incluir otros inicialmente no previstos. Por ejemplo, los conflictos bélicos no suelen estar incluidos en el concepto de seguridad pública o ciudadana, pero últimamente la teoría de los conflictos asimétricos reconoce el enfrentamiento entre ejércitos regulares y grupos u organizaciones que pueden presentar características de las denominadas “terrorismo”, pero que al mismo tiempo aparecen involucradas en el crimen organizado, como sucede con AQMI (Al Qaeda en el Magreb Islámico) y el conflicto en el territorio de Mali. En casos semejantes, el conflicto bélico corre paralelo a temáticas reconocidas como de seguridad pública o ciudadana, como el contrabando, el narcotráfico, el crimen organizado o el tráfico de armas. Los límites se diluyen.

En un segundo nivel, podríamos tratar de avanzar un esbozo de definición de seguridad pública o ciudadana (Recasens 2007), diferenciando ahora lo que hasta aquí hemos venido tratando conjunta-

mente. Seguridad pública, en entornos democráticos, consistiría en una competencia de las instancias públicas cuyo objetivo consiste en establecer, mantener y eventualmente restaurar las condiciones de un estado de convivencia que permita el efectivo ejercicio de derechos y libertades. Se trataría pues de un concepto amplio que incluiría, como señala una Sentencia del Tribunal Constitucional español, «el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano» (STC 123/84 de 18 de noviembre, fundamento jurídico cuarto). Este concepto, que pertenece al ámbito de las políticas públicas genéricas, incluiría todas aquellas medidas que tienden a asegurar el funcionamiento regular de las instituciones. No deja de ser extenso, puesto que incorpora, entre otros, aspectos como epidemias o catástrofes, habitualmente no reconocidas como temas de seguridad ciudadana, pero incluye dentro de su categoría a dicho concepto.

La seguridad ciudadana, en cambio, presenta aspectos más limitados y se puede entender como política pública aplicada, como garantía (prevención, protección o en su caso reparación) de la integridad y el legítimo disfrute y posesión de sus bienes por parte de los ciudadanos, como realización efectiva del ejercicio de los derechos y libertades. Tal definición, al ser más limitada, parece concordar más con los límites señalados más arriba, pero no deja de incluir una parte reactiva. Se pide y espera de los poderes públicos, y más concretamente de la policía, que detengan a los agresores, y con ello estamos ya en el terreno de la demanda de venganza-justicia, y más allá del citado concepto preventivo de la seguridad. Es preciso entonces tener bien presentes las limitaciones y los límites del concepto de seguridad ciudadana, y el hecho que no se ajusta al cien por cien con la respuesta a esa demanda de seguridad generada por el miedo a la amenaza-riesgo de una violencia contra un ser humano o un conjunto de seres humanos y su entorno.

A la ya difícil tarea de definir y aprehender un fenómeno tan complejo mediante una definición simple –y que, a fin de cuentas, tal vez sea sólo necesaria a título orientativo– cabe incorporar la problemática derivada del sentimiento subjetivo de seguridad o de su falta (percepción de inseguridad). Como señalan Teixeira et alii (2006:8) “El sentimiento de inseguridad, en mayor o menor grado, es algo que afecta

a todos los ciudadanos, y resulta de un proceso interpretativo de la realidad circundante, que varía en función de la percepción subjetiva de una potencial amenaza criminal, de la gravedad de esa amenaza, de vulnerabilidades personales, reales o imaginadas, potenciadoras de riesgo, real o imaginario, de ser víctima. Se trata de un fenómeno que tiene como base representaciones sociales del medio, en que están presentes lógicas culturales e identitarias y que se manifiesta en comportamientos pragmáticos de protección que acaban por condicionar la libertad individual”. Estamos pues ante un problema de subjetividades, de percepciones, en definitiva, de cultura/s.

Todavía falta por determinar ante quién se formula la demanda de seguridad, y en este terreno entramos de lleno en las políticas públicas de seguridad, que abarcan tanto la formulación, diseño y evaluación de políticas de seguridad pública, como su ejecución a través de la implementación de la seguridad ciudadana. Tradicionalmente, se considera que la seguridad pública es responsabilidad de las instancias públicas, y persiste en el imaginario ius-político esa definición de Max Weber (1987) según la cual: «El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto del territorio es esencial en la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima» (1987:1.056-1.057). Pero lo cierto es que, como ya se ha señalado, la privatización de la seguridad en el ámbito al que nos estamos refiriendo es un hecho en expansión. Ello nos lleva a la incorporación de nuevos actores en dichas políticas y, en una palabra, al universo de la “gobernancia” (*governance*) que se ha visto profundamente alterado en las últimas décadas, marcadas por el fenómeno de la globalización y la redefinición del papel de los estados, de los ciudadanos y de la constitución de nuevos actores sociales y políticos. (Subirats et alii 2010)

Desde el punto de vista de las políticas, como señala Simon (2007) se puede gobernar a través del crimen, o tal vez sería mejor decir gobernar a través de la amenaza del fantasma del crimen. Ello sitúa el tema de la seguridad ciudadana en el centro mismo de la política, y es evidente que tal uso no fue inventado hace poco. Que autores como Simon reconozcan esas formas de manipulación, con sus variantes específicas en gobiernos contemporáneos, abre las puertas a interesantes análisis;

pero el gobierno a través de la generación de miedos de ese estilo es, sin duda, tan viejo como la misma humanidad.

Pero no terminan ahí las posibilidades de manipulación política de la seguridad. A fuerza de instrumentalizar la seguridad para todo tipo de fines, como en el caso de los intereses políticos, ésta se ha llegado a situar de manera muy conflictiva en primera línea de las agendas políticas. Basten dos ejemplos para ilustrar tal afirmación: La seguridad y el orden público centraron la campaña política y mediática de las elecciones presidenciales francesas de 2002. El debate sobre la criminalidad, relacionada con jóvenes e inmigración, llevado con gran crudeza y argumentos contundentes, acabó por pasar factura al gobierno socialista de Lionel Jospin, que, acusado de tibieza, vio relegado a su candidato a Presidente (el propio Jospin) en la primera vuelta. La segunda vuelta de las elecciones se disputó contra todo pronóstico, entre el candidato de la derecha (Jacques Chirac RPR) y el de la extrema derecha (Jean Marie Le Pen FN)

El segundo ejemplo está relacionado con los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Cuatro trenes en las cercanías de dicha ciudad fueron atacados con diez bombas casi simultáneas por una célula yihadista. El resultado es conocido: 192 personas muertas y 1858 heridas. Los atentados, cometidos tres días antes de las elecciones generales españolas, alteraron completamente el curso de las mismas. Si se asumía que la autoría era de origen islamista, el Gobierno del Partido Popular podría ser considerado como responsable de haber provocado una venganza de Al Qaeda por su apoyo explícito y entusiasta a la guerra de Iraq, apoyo por cierto contestado en las calles españolas por amplios sectores de la ciudadanía. Si por el contrario se atribuía su autoría a la organización vasca ETA, el gobierno podría salir reforzado por el supuesto consenso que suscitaría entre los ciudadanos su pulso con dicha organización.

El Ministerio del Interior y algún medio de comunicación mantuvieron la idea de la autoría de ETA, frente a los abrumadores indicios de la pista islamista aportado por técnicos, expertos policiales y analistas desde la propia tarde del atentado. Pasados los primeros momentos en que muchos pensaron en ETA, el Gobierno se quedó solo defendiendo la hipótesis etarra. Lo hizo con tal persistencia que

generó serias dudas sobre sus intenciones. Las acusaciones de manipulación y de ocultación de información fueron suficientes para que parte del electorado se sintiera defraudado y cambiara su intención de voto y para que ciudadanos que probablemente se hubieran abstenido, acudieran a las urnas. El resultado fue que el Partido socialista ganó, contra pronóstico, las elecciones del 14 de marzo.

En síntesis, el concepto de seguridad en sus términos más latos, no nos sirve para analizar aspectos concretos de seguridad pero si lo adjetivamos, sus límites, a pesar de aparecer como más definidos, no reflejan la complejidad de la realidad y sus permanentes mutaciones. Además, la seguridad tal y como la estamos perfilando no puede ser analizada por sí sola, porque no es un concepto autónomo. Si consiste en una demanda, hay que vincularla al contenido de dicha demanda, que como hemos visto, es el miedo (y por tanto con una fuerte componente de subjetividad) a un riesgo-amenaza (y por tanto con una fuerte componente valorativa) de una violencia. Si, como ya se ha dicho, la demanda de seguridad es *ex ante* y *ex post* el hecho consumado de violencia, entonces dicha seguridad está íntimamente ligada a la noción de riesgo/peligro.

Tanta subjetividad permite fácilmente la disociación entre realidad y percepción o sentimiento, y por lo tanto su manipulación (por ejemplo a través de los medios de comunicación) con fines políticos (mediante el uso del miedo como instrumento de dominio, de sumisión a la autoridad, al poder) o con fines comerciales (conversión de la seguridad en un producto, que además se genera independientemente de su necesidad real).

En las sociedades tardo-modernas, la aparición de la idea de gobernancia introduce nuevos elementos de complejidad, da juego a un mayor número de actores tanto públicos como privados o semi-públicos, o semi-privados –los límites son ya muy confusos– que junto a los ya desdibujados límites conceptuales, abren amplias vías de agua en el los sistemas salidos de la modernidad. La privatización de la seguridad y sus consecuencias constituyen una de tales vías.

3. Límites de tolerancia: los umbrales de la seguridad

Elemento esencial para un estado de convivencia, la seguridad, entendida como reducción (la ausencia total parece improbable) de riesgo o de peligro, exige lograr un clima, un entorno de confianza como condición para la pervivencia de cualquier grupo social. Cuanto mayor sea la capacidad de efectuar una buena previsión de lo que puede acontecer -del comportamiento de los otros-, más crecerá la certidumbre que conlleva seguridad. De lo que se trata es de conseguir espacios de certidumbre. Ello requiere por un lado tratar de definir y conocer los elementos que pueden quebrar dicha confianza, y por otro, disponer de los instrumentos adecuados para mantenerla.

Son varios los autores que han abordado tal temática (Recasens 2007: 153 y ss.). Para Luhman, (1996a: 35 y ss.) la confianza es un mecanismo de reducción de complejidad, que permite incrementar la tolerancia hacia la incertidumbre. Distingue entre confianza (*confidence*) y fiabilidad (*trust*); en el primero de los casos, no nos planteamos alternativa a una situación, que sentimos segura, mientras que la fiabilidad se produce cuando podemos elegir –y elegimos– una acción de entre varias posibles. Para poder elegir es preciso hacer un cálculo de riesgos, cosa que hacemos, por ejemplo, en relación al comportamiento de otros. Luhmann (1996b: 31-32) analiza el riesgo en su relación con el peligro y con la seguridad. La diferenciación entre riesgo y peligro está en función de si el daño es controlable (riesgo) o no (peligro) por quien ha tomado la decisión, mientras que rechaza la relación entre riesgo y seguridad, porque al tomar la decisión de elegir la seguridad no se sabe qué hubiera podido pasar caso de optar por el riesgo.

Beck (1993; 1998 y 2003) considera que uno de los cambios significativos en nuestras sociedades se ha producido mediante la evolución de la noción de riesgo. En este sentido, ha propuesto caracterizar nuestra sociedad tardo/post-modernas como “sociedad del riesgo”. Una situación se convierte en más peligrosa en la medida en que no se puede asegurar, es decir, prever/prevenir: “Ahí donde a las compañías de seguros les resulta demasiado grande, o incalculable, el riesgo económico, se traspa, a todas luces, el límite que separa los riesgos “calculables” de peligros que no pueden ser dominados”

(1998b: 26-27). La noción de riesgo social (Beck 1993: 21-22) puede ser aplicada a distintos fenómenos. Además, permite generalizar casos individuales para convertirlos en riesgos generalizados a determinados sectores de la población. Ello permite que puedan ser descritos y manipulados estadísticamente, lo que los convierte en calculables y, por ende, reconducibles a reglas supraindividuales, facilitando que se pueda determinar una compensación (económica o de otra índole) al margen de los temas de responsabilidad subjetiva o de la culpabilidad.

Para Giddens (1999: 42) en cambio, en cualquier circunstancia de riesgo existe peligro. Cuanto más se conoce el peligro, más este se transforma en riesgo (conocimiento inductivo débil) y se puede determinar si éste es aceptable/calculable. Cuanto mayor sea el conocimiento inductivo, menor será el riesgo y mayor la capacidad de fiabilidad (1999: 41-44). La seguridad consiste entonces en contrarrestar el peligro mediante un equilibrio entre fiabilidad y riesgo aceptable. La fiabilidad, como confianza/expectativa de alguien en resultados, acontecimientos (en función de las “reglas de juego”) o en personas (en su actuación correcta o su conocimiento técnico) o en sistemas (sistemas expertos basados en un conocimiento técnico o profesional). Las sociedades actuales, cada vez más incapaces de gestionar las relaciones de manera personal, “cara a cara”, establecen mayoritariamente sus interlocuciones con sistemas abstractos (1999: 97-98).

Desde la antropología social, Mary Douglas (1996) pone el acento en la aceptabilidad social del riesgo: “Los individuos están dispuestos a aceptar riesgos a partir de su adhesión a una determinada forma de sociedad” (1996: 15). Para ello es fundamental el concepto de cultura, de presión cultural: “La cuestión de los niveles aceptables del riesgo forma parte de la cuestión de los niveles aceptables de vida y de los niveles aceptables de moralidad y decencia; y no se puede hablar con seriedad del aspecto del riesgo mientras se evita la tarea de analizar el sistema cultural en el que se han formado los otros niveles” (1996: 127).

Castel (2003) introduce un elemento político al tiempo que defiende el estado social frente al actuarialismo neoliberal, al considerar que es el propio el estado social quien ocupa un lugar determinante en la

protección de riesgos: “El Estado en su rol social opera esencialmente como un reductor de riesgos” (2003: 32). Al garantizar los derechos sociales que permiten la realización efectiva de los derechos civiles y políticos: “la función esencial del Estado en la sociedad salarial, y su mejor logro, ha sido sin duda el de lograr restañar la inseguridad social, es decir a operar eficazmente como reductor de riesgos sociales.” (2003: 35).

El paso de la fase “solida” de la modernidad –en crisis– hacia su forma “líquida”, implica, para Bauman (2001a: 236), que en las sociedades occidentales se incrementa el sentimiento de inseguridad. Ello es consecuencia de la quiebra tanto de la esfera institucional-asistencial como de la solidaridad social, que produce una crisis de confianza que se traduce en fragilidad y vulnerabilidad. Se fomenta así un individualismo que produce espacios cerrados/blindados, fortalezas que comportan al mismo tiempo mecanismos de exclusión-expulsión de “extraños”, que son vistos como “peligrosos” (Bauman, 2001b: 167). Tales mecanismos refuerzan al mismo tiempo los miedos de los “blindados”, especialmente en espacios ciudadanos y agudiza la ya citada paradoja de la imposible libertad libre de riesgo ya que: “Aquellos que pueden permitírsele se ponen a cubierto de cualquier visible o invisible, presente o presente, noto o ignoto, difuso pero omnipresente peligro (...) [Pero éstas conductas] hacen aparecer al mundo como más desconfiado y miedoso, e inducen a ulteriores acciones defensivas que producirán sin duda el mismo efecto. Nuestros miedos son capaces de conservarse y reforzarse por si mismos. Han adquirido vida propia.” (Bauman, 2005: 42-43).

La noción de riesgo y de sociedad del riesgo como elemento central y definidor de la sociedad debe, no obstante, ser interpretada de manera restrictiva, ya que no deja de entrañar serios peligros que han sido señalados desde el campo de la criminología (O’Malley 1998; Robert 2003; Recasens 2003). Baste citar por todos ellos a O’Malley (1998: XIII): «si el término “sociedad del riesgo” es un identificador útil, y resulta familiar para muchos criminólogos, tiene no obstante sus peligros. En efecto, en general, de no ser así, no sería favorable a utilizarlo, porque puede tener una lectura que implique que el conjunto de las sociedades están o pueden estar, completamente orientadas

alrededor del riesgo y la gestión del mismo y cuyos ciudadanos sean efectivamente subordinados a tales regímenes”

En síntesis, las corrientes en boga parecen defender una relación entre riesgo y peligro basada en una visión actuarial y contable, que contribuye, no sólo a su contabilización, sino también a su privatización. Si el estado social no puede hacer frente a la protección de riesgos, su calculabilidad-aceptabilidad permite que el riesgo que entraña la seguridad sea asegurado privadamente. Pero las aseguradoras exigen, por parte del asegurado, la adopción de determinadas medidas de protección. En otras palabras, situamos el riesgo en el centro de la sociedad “tardo-moderna” y le damos a ésta la mala noticia de que el estado ya no la puede proteger, que ha perdido casi todas sus cualidades como “sistema experto”. Pero a cambio, para que esta sociedad pueda “blindarse” debidamente, le ofrecemos un producto privado basado en el cálculo de riesgos y su aseguramiento y la abocamos a la adquisición de productos de auto protección para tener acceso a una póliza en condiciones. Al mismo tiempo, creamos todo un mercado de vigilancia para que los “extraños” sean permanentemente monitorizados por cámaras y otros mecanismos de control, que pueden ser adquiridos tanto por agentes privados como públicos.

No obstante, tal planteamiento no puede ser efectuado en términos absolutos. Como señala Douglas, el elemento cultural nos lleva a los “niveles aceptables de riesgo”. En materia de seguridad, es preciso traducir esta propuesta en umbrales de seguridad, cosa que además nos permitirá esclarecer otros aspectos como la diferencia de naturaleza entre seguridad e inseguridad. Si contemplamos la vida de una sociedad desde una perspectiva de medio-largo plazo, podemos ver como sus umbrales de seguridad, es decir sus límites de tolerancia a lo que en cada momento considera como “seguridad” son variables, en función de la evolución social, los intereses de dicha sociedad o su desarrollo cultural.

Baste para ello poner un ejemplo: el concepto y límites de seguridad aceptables y aceptados por una aldea de pescadores en el sur de Europa (da lo mismo que sea en Cerdeña, Catalunya o el Algarve, por poner sólo algunos ejemplos) evolucionan a medida que dicha aldea se convierte en una población turística, que recibe una cantidad

de “extraños”/turistas muy superior a la de sus habitantes. El concepto de seguridad en dicha población irá a la par de su evolución social, cultural y económica. La población crecerá, sus formas de gobierno/gobernancia se tornarán más complejas, su riqueza –motor de la aceptación del cambio– crecerá, los más adaptados aprenderán los idiomas de los visitantes más frecuentes, la economía pasará de modelos primarios a modelos de economía de servicios. La seguridad, por su parte, sufrirá las consecuentes alteraciones. Ahí donde antes se dejaban las puertas abiertas, los niños jugando solos en las calles y el control se ejercía prioritariamente de manera informal –y la gente se sentía aceptablemente segura– ahora aparecerán cerraduras y rejas, se vigilará más estrechamente a los niños y el control informal será sucesivamente sustituido por elementos formales –para que la gente continúe sintiéndose aceptablemente segura-. Lo que ha cambiado no es más que los umbrales de seguridad, un estado de seguridad que, en el sistema anterior y en el actual son distintos, pero no dejan de ser un estado de convivencia “aceptable” que permite mantener esa sociedad en unos límites de convivencia posibles.

Desde una perspectiva más amplia, y en el caso portugués, algunos autores (Agra et alii 2001) establecen distintas etapas en la seguridad y sus políticas. Así, identifican un periodo de “seguridad democrática” (1974-85) otro de “seguridad tecnocrática (1985-95) y un tercero de “democracia de seguridad”, desde 1995. El mismo ejercicio se puede hacer para distintos países⁵.

En otras palabras, para que exista un “estado de seguridad” –aquello que algunos llaman orden– no es preciso que se mantengan siempre los mismos umbrales. Es más, por la propia dinámica social, tales umbrales están en permanente transformación y pueden ser toleradas ampliaciones (se aceptan como estando dentro del concepto de seguridad cosas que anteriormente en otros contextos no lo hubieran sido) o aceptadas restricciones (se adoptan medidas de seguridad más restrictivas al tiempo que se produce una cerrazón social y a menudo política). Ello ha dejado huella en políticas de seguridad basadas por

⁵ En este sentido puede verse el número especial de la revista *Déviance et Sociétés*, dedicado a las políticas de seguridad y de prevención en Europa (AA.VV 2001).

ejemplo en la mediación y la policía comunitaria o en la tolerancia cero, cuyas consecuencias no es posible analizar aquí.

Es preciso todavía añadir por lo menos un elemento más de complejidad y señalar que es constatable la existencia de distintos umbrales para distintas formas de seguridad, que además van mudando tanto diacrónica como sincrónicamente. Así los umbrales de tolerancia de determinadas sociedades frente a la violencia, el uso de armas, los homicidios o los robos son distintos a los de otras y en cada momento para cada una de ellas. Dicho fenómeno es visible, sin ir más lejos, en las propias sociedades occidentales. Basta sólo pensar en las diferencias de tolerancia a los citados fenómenos entre la sociedad americana y la europea.

No puede por tanto analizarse la seguridad en términos absolutos, sino en los términos relativos de sus umbrales de tolerancia. Pero tampoco puede afirmarse que la inseguridad sea exactamente el contrario de la seguridad. Si la seguridad es un estado, una situación con vocación de permanencia en la convivencia, y ello en relación con determinados valores/aspectos sociales y culturales que permiten niveles de cohesión aceptables; la inseguridad en cambio no puede ser aceptada como un estado, ni puede tener vocación de permanencia a medio largo plazo, pues destruiría las opciones de convivencia. Tampoco puede estar basada en valores/aspectos socio-culturales. No puede ser, a lo máximo, más que una situación temporal entre dos estados de seguridad; el intervalo que precisa esa sociedad determinada para reestablecer (igualados, ampliados o restringidos) sus umbrales de seguridad.

Así vista, la inseguridad no pasa de ser una mera crisis de desbordamiento temporal –real o percibido– de los umbrales de seguridad en una sociedad dada. Es preciso además tener en cuenta lo ya citado en relación a la complejidad y multiplicidad de los posibles umbrales existentes, cuya suma es la que da el perfil de tolerancia de una determinada sociedad.

En este contexto, no hay que ser muy perspicaz para deducir que una industria basada en la producción y venta de productos de seguridad estará muy interesada en la manipulación y el control de los umbrales de seguridad, que constituyen la clave de la demanda, y por ende de la oferta. Se trata entonces de mantener un calculado y

perigoso equilibrio entre los estados de seguridad y las situaciones de inseguridad. El objetivo consistiría en inocular el miedo necesario y la sensación de desamparo/desconfianza institucional en una sociedad, que está al límite de la demanda pero sin llegar a la ruptura total del “orden”; al pánico, cuyos efectos serían disgregadores (Dupuy 1991) y por la tanto contraproducentes.

Si la industria de la seguridad, apoyada en determinados medios de comunicación, no puede manipular la realidad a su antojo (solo lo consigue en pequeña medida), ni alterar significativamente la presión policial (salvo a través de la influencia para lograr el adelgazamiento político del Estado y de sus aparatos), sí puede en cambio con relativa facilidad manipular estados de ánimo, percepciones, sentimientos. Parafraseando al Presidente de los Estados Unidos D. Eisenhower, que en su discurso de despedida (17-01-1961) advirtió al mundo de la existencia de “un complejo militar-industrial”, podemos intuir la presencia de un complejo industrial-mediático de la seguridad que cuya influencia es palpable en diversos aspectos de nuestra sociedad. Ello nos lleva al tercero de los grupos de límites propuestos: el de la percepción.

4. Límites de percepción: la relación entre lo conocido y lo percibido

Como ya se ha indicado, la inseguridad no puede constituir un estado permanente en una sociedad, sino a lo sumo una situación temporal. Pero en este punto hay que distinguir entre una inseguridad real, que puede llegar a desbordar los umbrales de una sociedad en un momento dado, y una sensibilidad social en relación con la inseguridad, que se agudiza cuando se consideran (con o sin razón) alcanzados valores o situaciones próximas de dichos umbrales. En ese caso, la sensibilidad ciudadana desencadena sus alarmas ante la amenaza percibida, que puede no ser tan real como aparenta. Por lo tanto no todo estado de seguridad es igual, ni se puede adoptar una postura reduccionista y maniquea seguridad/inseguridad. Es preciso pensar en términos de equilibrios y niveles, y reconocer que cuanto mayor es la proximidad del estado de seguridad respecto de sus propios umbrales de tolerancia, mayor es la alarma social.

El problema de la alarma social, como ya hemos visto, es que puede ser inducida, provocada, incluso sin que se dé una situación real de aproximación o desbordamiento de los umbrales. Tal situación puede distorsionar la relación entre la percepción de seguridad obtenida a través de encuestas y la realidad que se consigue conocer mediante las estadísticas policiales (Van Dijk 2009). Las causas de dicha distorsión pueden ser múltiples. Entre ellas cabría incluir el hecho de que determinados generadores de opinión pública provoquen una alarma mayor de la que correspondería a la realidad existente, con el fin de satisfacer sus intereses particulares o aquellos de los lobbies a los que pertenecen o se deben (Jewkes 2011).

También puede tener su origen en una reacción de transferencia de preocupaciones. En época de bonanza social y económica, los problemas derivados de estos temas no suelen preocupar mucho a la mayoría de los ciudadanos que, conminados a dar una respuesta concreta sin tenerla muy definida, la desviarían hacia los temas securitarios de la lista que se les presenta. Primando el bienestar y la posesión, el miedo residiría en perderlos a manos de criminales. Ello acontecería, en buena medida, independientemente de si la razón de ese miedo fuera real o no. Existiría por tanto un cierto componente de preocupación securitaria que tendría una naturaleza simbólica.

Pero en cuanto se hacen patentes los verdaderos –y muy reales– problemas socio– económicos, la preocupación securitaria tendería a ocupar su lugar real en el ranking de los problemas percibidos, y vería como otros temas la superan ampliamente, revelando así su naturaleza parcialmente simbólica. Ese sentimiento de inseguridad que resulta del proceso interpretativo de la realidad circundante, sería reinterpretado a la luz de los cambios de dicha realidad. La amenaza sería entonces relativizada por el cambio en las representaciones sociales del miedo, que se enfocarían hacia otros temores mucho más concretos y reales.

Para analizar –aunque sea de manera forzosamente somera– esta temática, podemos utilizar los datos sobre la percepción de los problemas en España, aprovechando que existe información suficiente y que dicho país atraviesa un periodo de crisis socio-económica. Se trata de un ejercicio forzosamente limitado a algunos años y a criterios de tendencia, sin pretender profundizar más en un trabajo de esta naturaleza.

Los datos pertenecen a los barómetros mensuales publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) que es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de la Presidencia. Su función principal es la de contribuir al conocimiento científico de la sociedad española⁶. El periodo elegido es el de la década 2004-2014, si bien los datos terminan, por ahora, en 2013. La elección se corresponde con el hecho de la aceptación, por parte de sociólogos, politólogos y economistas, de que la crisis se revela abiertamente en 2008, año que se sitúa aproximadamente en la mitad de la secuencia.

Dada la imposibilidad de analizar todos los meses, trabajo que resultaría exhaustivo, excesivo y demasiado complejo cuando se pretende simplemente analizar tendencias, se optó por estudiar los datos del mes de octubre de cada año. La elección se debe a las características españolas, en que las estacionalidades son muy marcadas debido al fenómeno del turismo y el peso de las fiestas navideñas. Ello aconsejaba evitar meses como diciembre y enero/febrero, o de junio a septiembre. De los restantes, octubre parecía lo suficientemente “neutro” para recibir los mínimos influjos de estacionalidad.

Del barómetro, se seleccionaron las siguientes preguntas, relacionadas con la percepción general de los problemas:

Pregunta 1: “Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? y el segundo? y el tercero?. Multirrespuesta (2006-13)

Pregunta 2: Cuál es problema que a Usted, personalmente, le afecta más? y el segundo? y el tercero?. Multirrespuesta (2006-13).

Pregunta 3: Cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España? Máximo 3 respuestas (2004-2005).

Pregunta 4: Cuáles son los tres problemas que a Usted, personalmente, le afectan más? Máximo 3 respuestas (2004)⁷.

⁶ http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp. Accedido los días 5 y 6 de mayo de 2014.

⁷ Como de costumbre, hay que encarar alteraciones en los cuestionarios y en sus contabilizaciones, por ejemplo, en 2004 y 2005 las preguntas 1 y 2 tuvieron la formu-

Son consideradas indicadoras de temas de seguridad (a pesar de la ambigüedad de sus formulaciones) las opciones de respuesta referentes a: “terrorismo, ETA”⁸; “la inseguridad ciudadana”; “la violencia contra la mujer”; “terrorismo internacional” y “las drogas”. Los “problemas de índole económica”; “el paro”; “la vivienda” y “la clase política y los partidos políticos” son considerados indicadores socio-económicos, mientras que “la inmigración” puede jugar un papel ambivalente y ambiguo, pero puede ser considerado como un indicador significativo.

Entrando en el fondo de la materia, y a pesar de los citados problemas, de la tabla 1 se desprende nítidamente que los problemas relativos a los temas securitarios pierden claramente peso en las preocupaciones de los españoles, y ello en favor de un incremento determinante de las preocupaciones reales de tipo socio económico. Era previsible, pero es importante resaltar cómo la tendencia de los problemas que podemos considerar más reales, es decir los vinculados a los temas socio-económicos, tienden a mostrar una tendencia incrementalista justo a partir del año en que se ha convenido en dar por desencadenada la crisis, es decir en 2008. Sólo constituye una excepción el tema de la vivienda, tal vez porque su imposible acceso en propiedad a partir de 2008 (falta de liquidez, créditos imposibles...) acaba por desvanecer el problema. También la visión de la inmigración como problema

lación de las señaladas como 3 y 4, y además, en 2005 no se formuló el equivalente de la pregunta 4. La pregunta sobre la clase política y los partidos políticos también varió: si en 2004 se preguntaba sobre “problemas políticos”, a partir de 2005 se empieza a formular la pregunta como “la clase política y los partidos políticos”; pero además, se incluye otra pregunta que puede crear confusión o duplicidad al nivel que estamos hablando, pues se pregunta también sobre “el gobierno, los políticos y los partidos”. Tal peculiaridad se mantiene hasta 2013 pero para no crear confusión en nuestras tablas, se ha optado por contemplar los datos de la primera de las preguntas, que además es la que alcanza valores más altos, a pesar que las respuestas a la segunda sean también significativas.

Por otra parte, en 2013 hubo cambios substanciales en la estructura de los cuestionarios. Por ejemplo la pregunta sobre la política se formula de la siguiente manera: “Los políticos en general, los partidos políticos y la política” Pero en el fondo no afecta nuestra macro-visión de tendencias.

⁸ Organización armada que defiende la independencia del País Vasco respecto del Estado español.

decrece. De entre las muchas posibles causas, tal vez algunas tengan relación con el hecho de que la propia inmigración disminuye, o porque la hecatombe laboral es tan desmedida que ya no es atribuible a ella. En cualquier caso, el análisis profundizado de estos dos últimos temas queda fuera de nuestro presente objetivo.

En cambio, y también justo a partir de 2008, caen de manera significativa las cifras de preocupación relativas a todos los indicadores “de seguridad”. El tema del terrorismo de ETA casi desaparece, en buena medida por la situación de tregua y la percepción de que la confrontación armada toca a su fin. La inseguridad ciudadana también disminuye como problema percibido, mientras que el tema la violencia contra las mujeres, al igual que el de la droga, caen en picado. Todavía más significativo resulta el tema del terrorismo internacional, que en su momento más álgido, es decir en 2004⁹ sólo es considerado como un problema principal a nivel estatal por el 0,3%, y como sentido personalmente por el 0,1, cifra que rápidamente se convierte en 0 absoluto.

Pregunta	3	4	3 X	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2		
Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013									
Paro	57	27,3	49 XXX	40,6	20,1	37,4	19	64,7	31,1	72,9	37,8	81	41,4	80,9	45,8	77,8	46,8	77,3	47,9
Terrorismo ETA	46,5	11,4	23,9 XXX	18,9	4,5	31,6	6,7	22,5	4,8	12,6	2,2	6,9	1,3	3,3	0,6	0,5	0,1	0,3	0
Vivienda	21,8	17,4	19,4 XXX	30,2	23,3	34,8	26,9	18,3	17,2	7,6	7,9	5,3	5,1	5,1	4,3	2,7	3,1	1,4	1,5
Inmigración	19,2	7,7	35,8 XXX	49	15,4	32,5	9,9	24,5	6,9	15,1	5,3	14	3,7	8,3	3,1	4,4	1,2	3,2	0,8
Inseguridad ciudadana	16,6	10,9	13,4 XXX	16	11,1	15,7	12,1	10,2	8,6	9,9	7,2	7,3	4,2	6,4	3,6	3,1	2,1	2,6	1,3
Problemas económicos	14,3	17,9	21,5 XXX	17	19,8	24,5	26,3	54,7	50,7	46,8	37,3	47,7	38,1	51,3	40	43,4	36,9	32,7	31,7
Violencia contra mujeres	5,1	1,6	1,7 XXX	2,5	0,4	1,9	0,7	2,5	0,6	1,3	0,3	0,9	0,4	1	0,2	0,1	0	0,2	0,1
Terrorismo internacional	0,3	0,1	0,1 XXX	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Drogas	9	3,2	7,5 XXX	6	2,1	4,1	1,2	2,4	0,5	1,5	0,8	1,3	0,2	0,6	0,4	0,4	0,1	0,2	0,2
Clase política. Partidos	6,5	2,7	9,8 XXX	10	3,8	10,2	3,5	7,1	2,5	13,3	3,8	18,1	5,4	23,6	7,6	30,5	8,8	28,6	8,8

Fuente: elaboración propia

Si analizamos los mismos datos en función del año en que se produjeron los cambios de tendencia más significativos y en una tabla más reducida (se han eliminado el terrorismo internacional y la vivienda), resulta todavía más evidente que las grandes rupturas de tendencia se sitúan entre los años 2008 y 2009, es decir en el epicentro de la crisis.

⁹ Apenas transcurridos siete meses de los atentados de Al Qaeda en la madrileña estación ferroviaria de Atocha que acontecieron el 11 de marzo de ese año.

Año	Paro	prob. Econ.	política	Inmigración	terror. ETA	Inseguridad	drogas	violencia muj.
2004	57	14,3	6,5	19,2	46,5	16,6	9	5,1
2005	49	21,5	9,8	35,8	23,9	13,4	7,5	1,7
2006	40,6	17	10	49	18,9	16	6	2,5
2007	37,4	24,5	10,2	32,5	31,6	15,7	4,1	1,9
2008	64,7	54,7	7,1	24,5	22,5	10,2	2,4	2,5
2009	72,9	46,8	13,3	15,1	12,6	9,9	1,5	1,3
2010	81	47,7	18,1	14	6,9	7,3	1,3	0,9
2011	80,9	51,3	23,6	8,3	3,3	6,4	0,6	1
2012	77,8	43,4	30,5	4,4	0,5	3,1	0,4	0,1
2013	73,3	32,7	28,6	3,2	0,3	2,6	0,2	0,2

Fuente: elaboración propia.

Las tendencias por lo tanto están claras. No se puede afirmar, en este estadio de profundización, que exista una relación directa entre crisis y disminución de la criminalidad, ni es este el objeto de nuestro abordaje. No obstante, llama poderosamente la atención el hecho de una tan marcada caída de interés, que no es gradual sino abrupta, como si de una substitución de tratara. Tal descenso podría tener sentido si tuviera su reflejo en una tendencia semejante en las cifras de la criminalidad conocida, pero no se da el caso. La percepción de la realidad en torno a la seguridad parece estar todavía más disociada de la criminalidad reportada.

Cierto es que tampoco puede verse la criminalidad como un todo, ya que además de las cifras agregadas de incremento o decremento total, es preciso analizar en profundidad los cambios internos en cada uno de los indicadores. Puede darse el caso de que descienda el cómputo global de crímenes conocidos, pero que al mismo tiempo aumenten significativamente aquellos tipos que producen mayor alarma social e inseguridad; que parte de la criminalidad se desplace desde zonas urbanas hacia zonas rurales, que aumenten los delitos y faltas contra el patrimonio. No se puede pues tampoco establecer una relación directa entre seguridad y cifras agregadas de criminalidad conocida.

Para colmo de desgracias, las estadísticas del Ministerio del Interior español son francamente lamentables. En sus desequilibrados y cambiantes anuarios, para algunos años solo proporcionan estadísticas de parte del territorio, sin ofrecer datos integrados del País Vasco

y Cataluña, territorios en que opera su propia policía autonómica. Otros (2009-2010) no proporciona datos, sino que contiene unos enlaces que remiten a un llamado “informe Gesi”, pero que una vez solicitado, no se abre. En otras palabras, hay que creer que se trata de un escandaloso caso de incompetencia o, lo que es más probable, de una consciente voluntad de ocultación y de falta de transparencia (Aebi y Linde 2010).

En el año 2012, el anuario proporciona el siguiente cuadro:

ESPAÑA

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Población	45.200.737	46.157.822	46.745.807	47.021.031	47.190.493	47.265.321
Hechos conocidos						
Total delitos y faltas	2.315.836	2.396.890	2.339.203	2.297.484	2.285.525	2.268.867
Delitos	1.086.390	1.176.501	1.150.208	1.121.884	1.117.293	1.111.695
Faltas	1.229.446	1.220.389	1.188.995	1.175.600	1.168.232	1.157.172
Hechos esclarecidos						
Total delitos y faltas	697.266	746.194	725.165	724.995	736.175	728.929
Delitos	387.062	435.136	425.408	420.769	427.996	416.559
Faltas	310.204	311.058	299.757	304.226	308.179	312.370
Detenciones e imputaciones						
Total delitos y faltas	313.138	350.859	362.488	351.967	468.253	461.042
Delitos	300.636	337.874	346.055	334.963	389.729	378.730
Faltas	12.502	12.985	16.433	17.004	78.524	82.312
Recursos humanos policiales						
Total FCS	155.833	165.012	172.731	178.511	181.110	179.317

Fuente: Ministerio del Interior español, Anuario 2012.

Dados los problemas de fiabilidad de las estadísticas del Ministerio del interior, es incluso posible pensar en la existencia de un cierto “maquillaje”. Pero son los datos existentes y a ellos hay que remitirse, con mayor o menor entusiasmo.

Si damos un mínimo crédito a tales cifras, tendríamos un escenario con una población en aumento, unos cuerpos policiales con recursos humanos relativamente estabilizados tras un periodo de crecimiento

(pero con aumento significativo si sumamos las policías vasca y catalana); una criminalidad conocida relativamente estable y unos niveles de esclarecimiento de casos también más o menos sostenidos en relación con la cifra de criminalidad. No parecen ser condiciones objetivas que justifiquen la gran caída en la percepción de los problemas “securitarios”. En todo caso, tendría sentido que se hubieran mantenido niveles de percepción de inseguridad altos, relativamente sobrepasados, evidentemente, por los socio-económicos en tiempos de crisis.

En síntesis, parece ser que a raíz de una situación de crisis socio-económica real, se aprecian unas tendencias lógicas al aumento de las preocupaciones en tales sectores, pero a la vez unas tendencias exageradas a la disminución de la sensibilidad securitaria, que no se corresponde con unos datos policiales relativamente estables. Una de las posibles causas de tales variaciones de tendencia podría estar en el papel simbólico que juega la inseguridad en tiempos de relativa bonanza. De ser así, ello facilitaría un buen indicador de los “márgenes” simbólicos de sensibilización respecto de los umbrales de seguridad y por tanto de la capacidad de operar con ellos con fines de negocio. La caída de los indicadores de preocupación securitaria constituye sin duda una mala noticia para la industria de la seguridad, que precisará de mayor apoyo i diversificación para hacer remontar las cifras a niveles rentables.

5. Conclusión

En estas páginas, hemos tratado de aproximarnos al tema de la seguridad a través del análisis de tres de sus límites: los relativos al concepto, los derivados de los umbrales de tolerancia y los que resultan de la relación entre percepción/sentimiento y realidad conocida. Tales límites, complejos y dinámicos, están en permanente transformación. Fenómenos como la globalización o la crisis socio-económica de alcance mundial se hallan entre los que han acarreado importantes mutaciones en los límites de la seguridad. Es preciso comprender estos y otros posibles límites de la seguridad, pero sobre todo es necesario asumir sus dinámicas y su seguimiento permanente desde perspectivas

a la vez críticas y operativas, posibles, realizables. En otras palabras, capaces de ser implementadas como políticas de seguridad.

No se trata a estas alturas de negar la necesidad de la seguridad privada, sino de comprender por qué se ha vuelto necesaria, de cómo ha sabido crear su mercado, de cómo se han desarrollado un conjunto de productos susceptibles de ser comercializados, comprados y vendidos. También es preciso saber cómo se controla y delimita esta actividad por parte de los poderes públicos. En el fondo, las transformaciones del Estado tardo o post-moderno han supuesto –cuando no permitido o alentado– la operación de privatización de la seguridad. El problema de la lógica privado-comercial es que su interés está basado en el beneficio/rentabilidad, y por lo tanto sólo va a asumir aquellos aspectos de la seguridad que den resultados positivos en sus cuentas de explotación. Salvo pequeñas operaciones de “maquillaje”, aquellos aspectos securitarios “no rentables” seguirán, en su mayor parte en manos de unos poderes públicos cada vez más pauperizados, y sus costes serán asumidos por el erario público.

En este punto aparece el elemento fundamental apuntado por Castel: el del rol que se otorga al Estado en esta tesitura. La quiebra del Estado social pone en evidencia su incapacidad para subvenir a las necesidades integrales de seguridad (Robert, 2003: 112-113), lo que comporta una destrucción de la confianza de los ciudadanos que lleva directamente al fenómeno de la desafección. Pero al mismo tiempo que aleja a los ciudadanos como actores políticos, el fenómeno de la llamada gobernancia incorpora de manera cada vez más activa a una multitud de actores públicos y privados que no pueden ser desdeñados a la hora de hablar de seguridad y de políticas de seguridad. Esto es justamente lo que obliga a replantear los límites y características de los peligros, los riesgos y, en una palabra, la seguridad.

Una posible manera de tratar de equilibrar –que no de resolver– tanto los límites de la seguridad como sus consecuencias público-privadas, consiste en el establecimiento de políticas públicas de seguridad coherentes, capaces de velar por la seguridad como bien público y de mantener márgenes suficientemente holgados para los umbrales de seguridad. En otras palabras, políticas participativas y generadoras de confianza; capaces de reducir la incertidumbre y evitar el máximo posi-

ble de peligro mediante la búsqueda de un equilibrio entre fiabilidad y riesgo aceptable en un entorno social determinado. En este punto es importante señalar que la confianza y la credibilidad no se establecen sólo en el momento de ejecutar una política, sino y de modo muy especial, en el momento de proponerla, cuando se planea y en las políticas de información y transparencia que se desarrollan en su entorno.

Pero la verdadera resolución pasa por otros parámetros, que requieren unas dosis de coraje social y político que, por ahora, no se otean en el horizonte.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2001) Les politiques de sécurité et de prévention en Europe. *Revue Déviance et Société*, vol. 25 n.º 4.
- Aebi, M.; Linde, A. (2010) El misterioso caso de la desaparición de las estadísticas policiales españolas. En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 12-07 pp. 07:1-07:30.
- Agra, C; Quintas, J.; Fonseca, E. (2001) De la sécurité démocratique à la démocratie de sécurité: le cas portugais. En *Déviance et Société*, vol. 25 n.º4 pp.499-513.
- Bauman, Z. (2001 b) *Globalització. Les conseqüències humanes*. Eds. UOC. Barcelona. (1.ª ed. inglesa 1998).
- Bauman, Z. (2001a) *La posmodernidad y sus descontentos*. Akal. Madrid. (1.ª ed. inglesa 1997).
- Bauman, Z. (2005) *Fiducia e paura nella città*. Bruno Mondadori. Milano.
- Beck, U. (1993) “De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica” en *Revista de Occidente*. Núm. 150, noviembre. Madrid. (Pp 19 a 40).
- Beck, U. (2003) *Un mondo a rischio*. Giulio Einaudi editore. Torino (1.ª ed. alemana 2002).
- Beck, U. (1998) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Editorial Paidós. Barcelona. (1.ª Ed. alemana 1986).
- Bourdieu, P; Chamboredon, J.C.; Passeron, J.C. (1968) *Le métier de sociologue*. Paris, Mouton de Gruyter.

- Castel (2003) *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?* Seuil. Paris.
- Deudney, D.H. (1999) "Environmental Security: A Critique", en Daniel H. Deudney y Richard A. Matthew (eds.), *Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Politics.*, Albany, NY: State University of New York Press. (pp. 187-219).
- Douglas, M. (1996) *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales.* Paidós. Barcelona. (1.ª ed inglesa 1985).
- Dupuy, J.P. (1991) *La panique.* Paris, les empêcheurs de tourner en rond.
- Freud, S. (1992) *El malestar en la cultura.* Buenos Aires, Amorrortu (1.ª ed. Alemana 1930).
- Giddens, A. (1999) *Consecuencias de la modernidad.* Alianza Editorial. Madrid.
- Jewkes, I. (2011) *Media and Crime.* London, Sage (1a ed. 2004).
- Krause, K. (2005) Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento? In rev. Papeles n 90 pp. 19-30. <http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Cohesi%C3%B3n%20Social/KRAUSE,%20Keith,%20Seguridad%20humana,%20Papeles%2090.pdf> accedido el 16-04-2014. Publicado originalmente en: *Promoting Security: But How and For Whom? Brief 30*, Bonn International Center For Conversion (BICC), octubre 2004.
- Luhmann, N (1996a) *Confianza.* Editorial Anthropos. Barcelona.
- Luhmann, N. (1996b) *Sociologia del rischio.* Bruno Mondadori. Milan. (1.ª ed. alemana 1991).
- Mongardini, C. (2004) *Le dimensioni sociali della paura.* Milano, Franco Angeli.
- O'Malley (1998) *Crime and the Risk society.* Dartmouth, Ashgate.
- Recasens (2003) Globalización, riesgo y seguridad: el continuóse de lo que alguien empezóse. En Agra,C.; Domínguez,J.L.; García Amado. J.A.; Heberrecht, P. y Recasens, A. (eds.) *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto.* Barcelona, Atelier.
- Recasens, A. (2007) *La seguridad y sus políticas.* Atelier. Barcelona.
- Robert, Ph. (2003) *El ciudadano, el delito y el Estado.* Atelier. Col. Políticas de Seguridad. Barcelona (1.ª ed. francesa 1999).
- Sartori, G. (2011) *Cómo hacer ciencia política.* Madrid, Taurus. (1.ª ed. Italiana 2011 *Logica método me linguaggio nelle scienze sociali*).
- Simon, J. (2007) *Governing Through Crime.* New York, Oxford University Press.

- Subirats, J., Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. (2010) Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, Ariel 1.ª ed 2008. Traducción y adaptación a la realidad española de Joan Subirats del libro de Knoepfel, Larrue y Varone *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2006).
- Teixeira, N.; Lourenço, N.; Piçarra, N. (2006) Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna. Relatório preliminar. Instituto português de relações internacionais. Universidade nova de Lisboa. <http://www.ipri.pt/eventos/pdf/Estudo%20preliminar%20final.pdf>. Accedido 8-04-2014.
- Van Dijck, J. (2009) Approcher la vérité en matière de délinquance CRIM-PREV brochure n.º4 <http://lodel.irevues.inist.fr/crimprev/index.php?Id=58>. Accedido 8-04-2014.
- Weber, M. (1987) *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica (1.ª ed. alemana 1922).
- Zolo, D. (2011) *Sulla paura*. Milano, Feltrinelli.

Le Droit de Mer et les côtes et les rimlands de l'Europe du sud-ouest et de l'Afrique du nord-ouest: quelques insuffisances du cadre juridique face aux enjeux géopolitiques présents¹

ARMANDO MARQUES GUEDES²

Sinopse: A UNCLOS foi um enorme primeiro passo, mas desde as suas negociações iniciais e a sua adopção em Montego Bay, na Jamaica, em 1982, que se tem tornado óbvio que se trata de um passo cada vez menos suficiente. Os Protocolos Adicionais acrescentados no ano de 2000 ajudaram, mas em todo o caso cedo se se tornou claro que eram também insuficientes do que cada vez mais rapidamente se ia tornando necessário no nosso mundo pós-bipolar em mudança acelerada. Várias lacunas permaneceram, e as questões pioraram com as alterações supervenientes em planos políticos, económicos, ambientais, e outros. Este curto artigo visa trazer à tona algumas das mais óbvias limitações hoje sentidas em relação à Convenção de Montego Bay, nalgumas das problemáticas geo-estratégicas e geopolíticas que desde então emergiram tanto nos mares e nas *rimlands* da Europa do sudoeste, quanto nesses domínios, na África do noroeste imediatamente adjacente. Depois de listar algumas das lacunas hoje detectadas na Convenção, o artigo conclui com um estudo de caso que ilustra bem algumas das novas ameaças que a Convenção e os seus co-signatários têm de fazer frente, se se quer que a UNCLOS se mantenha tão central como o tem sido desde a sua inepção.

Palavras-chave: UNCLOS, geopolítica, África ocidental, Europa do sudoeste, pirataria, narco-tráfico, segurança.

Abstract: The UNCLOS was clearly a great first step, but from its very negotiation at Montego Bay, in Jamaica, in 1982, clearly it soon became an everless sufficient one. Its Additional Protocols of 2000 helped, but they nevertheless also fell short of what was fast becoming necessary, in our post-bipolar world. Quite a few lacunae remained, and matters became worse with political, economic, environmental, and other changes. The present short article aims at bringing

¹ Entregue: 1.6.2014; aprovado: 28.6.2014.

² Professor Associado com agregação da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

out some of the most glaring limitations of the Montego Bay Convention today, specifically as pertains to geostrategic and geopolitical issues which have since arisen in both the southwestern European sea and rimlands, and their northwest African adjacent counterparts. After listing several lacunae, the article concludes with a recent case study, which nicely illustrates some of the new threats jural inovations the Convention and its co-signatories must face, if UNCLOS is to remain as central as it has been since its inception.

Key-words: UNCLOS, geopolitics, West Africa, southwestern Europe, piracy, narcotrafficking, security.

Encadrement général

Il va sans dire que le Droit – dans le sens restrictif de l'ensemble de cadres juridiques – et peut-être surtout le Droit Public (et, dans celui-ci, sans doute l'International) est l'objet de fortes pressions afin qu'il change³. Sans surprise, on constate que ces pressions s'exercent surtout lorsque que la vitesse des évènements politiques ou scientifiques rend *obsolètes*, en partie ou en totalité, les démarches juridiques amorcées auparavant ; ou lorsque les intérêts des États souffrent de bouleversements de nature géopolitique et sentent le besoin, parfois urgent, d'y répondre.

Parmi les pressions suscitées par ce genre de décalages, il n'est pas surprenant de remarquer que celles qui concernent une dimension sécuritaire ou économique, sont celles qui ont une forte tendance à acquérir une centralité de plus en plus marquée. C'est tout particulièrement le cas quand elles impliquent des questions – considérées comme essentielles – de souveraineté, ou tout simplement de sécurité, mais aussi quand elles suscitent la perception d'un risque de réduction des profits économiques attendus...

³ Ce travail a été rédigé et présenté lors du II Forum de la Mer, réalisé à El Jadida, au Maroc, du 7 au 11 Mai, 2014. Je l'ai lu et discuté dans le cadre de l'Atelier I du Forum, intitulé *Droit de la Mer. Instruments juridiques pour une meilleure gestion intégrée des zones côtières*. Afin d'y rester fidèle, j'ai tenu à maintenir les marques d'oralité de ma présentation dans le texte ici publié. Le texte est inédit. Je remercie Guillaume Durin pour une lecture du texte et pour des corrections qui l'ont bien ammelioré.

Notre normativité, en ces moments de changement structurel peut être confrontée à de nombreux décalages et doit alors faire face à ses insuffisances, parfois même à ses lacunes. Elle doit en même temps les résoudre, et le faire aussi vite et aussi sûrement que possible. Les corriger est parfois difficile techniquement. Parfois cela s'avère politiquement sensible : au sens soit qu'elle se voit assujettie à des interprétations diverses vis-à-vis desquels il faut faire des choix alors même que les enjeux concernés varient entre les acteurs; soit au sens où les décalages relèvent d'évolutions conjoncturelles de nature par exemple technico-scientifique ou politique – et donc souvent très irrégulières et imprévisibles. C'est le cas, aujourd'hui, avec le Droit de la Mer – tout comme il l'est, bien entendu, dans d'autres domaines comme celui du Droit Administratif ou celui du Droit Constitutionnel.

Vers une circonscription plus serrée

C'est le cas, il est vrai, un peu partout dans le Monde. Mais un simple tour d'horizon prouve que le phénomène varie selon plusieurs axes. En voici quelques-uns : il y en a, par exemple, des régions où ces pressions transformatrices, les lacunes et insuffisances normatives, se font sentir avec une plus haute intensité. Le problème n'est pas seulement quantitatif: quelques-unes de ces limites, ou plutôt omissions, sont le résultat de généralisations excessives; d'autres émergent par la voie d'indéterminations malsaines; d'autres encore le font comme reflet d'un manque d'harmonisations toujours nécessaires – ou encore, trop souvent, apparaissent simplement comme des lacunes pures et simples.

En ce qui concerne le Droit de la Mer et les cadres juridiques qui se rapportent à des questions de sécurité (qu'il s'agisse soit de menaces à la *security* ou d'autres à la *safety*), c'est le cas, par exemple de Malacca, en Asie du Sud-Est et en Asie orientale, des côtes est-africaines (la Corne d'Afrique, par exemple), du Delta du Niger, où du nord-ouest de l'Afrique et de la Péninsule Ibérique. C'est le cas aussi en ce qui concerne l'Arctique; ce bassin dans lequel tant de sens se comportent

comme s'il était un lac énorme, connecté au grand bassin Atlantique et à celui du Pacifique⁴.

Par la suite, je me pencherai (tacitement) sur la région où nous sommes, le Nord-Ouest du grand continent africain, encadré, comme il l'est, par le Sud-Ouest de l'Europe, et par les *rimlands* du sud-ouest de la Méditerranée.

La tâche à laquelle je m'engagerai pendant quelques minutes est d'effleurer (et ne faire rien qu'effleurer, car mon propos sera trop succinct pour qu'il n'ait l'ambition d'en faire plus faire) est simple : je vais essayer de lister ces insuffisances d'une manière un peu plus précise. Je n'ai, évidemment aucune prétention à d'être exhaustif. Mais j'y essaie d'être illustratif.

En essayant d'énoncer des remarques qui puissent être utiles, je commencerai par des insuffisances générales, dans un premier temps.

Dans un second temps, je passerai aux commentaires et je viserai des lacunes plus spécifiques et plus liées aux dimensions politico-sécuritaires contemporaines.

Je termine par une histoire complexe de ce point de vue, qui s'avère être un *case-study* intéressant.

Insuffisances et lacunes: du général au particulier, en matière d'abord d'omissions générales, et puis de celles relatives à des questions de sécurité dans le cadre des nouveaux enjeux géopolitiques

1) Commençons par ce qui est peut-être le plus évident et historique, la pêche⁵. Que peut-on dire ? Quant à la pêche dans la ZEE,

⁴ Pour une analyse plus développée, voir Armando Marques Guedes (2012), "Geopolitical Shifts in the Wider Atlantic: past, present, and future," in (ed.) John Richardson, *The Fractured Ocean*: 34-40, The German Marshall Fund of the United States. Pour un *zoom* de détail supplémentaire sur les connections et risques sécuritaires associés à la partie centrale du bassin atlantique, voir Armando Marques Guedes (2014) "*Liaisons Dangereuses: Reading and Riding the Winds of Security Risks in the South Atlantic*", in (ed.) Daniel S. Hamilton, *Dark Networks*, School for Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington.

⁵ En ce qui concerne les quatre points, numérotés de 1 à 4, qui se suivent, je remercie la Professeur Marta Chantal Ribeiro, de l'Université dou Porto, au Portugal, pour ses articles et nos discussion fort interessantes.

la UNCLOS/CNUDM (Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer de 1982) est manifestement désactualisée face aux nouveaux principes qui amalgamés dans la doctrine de l'exploitation soutenable: le principe d'abordage écosystémique et le principe de précaution – des principes, d'ailleurs, que l'Accord de New York, qui date de 1995, adopte dans son cadre d'application.

1i) Les lacunes sont graves en Haute Mer en ce qui concerne la réglementation de la pêche. L'activité était originellement régie par la «liberté de pêche». Beaucoup de régions des océans ne sont dans aucune *Regional Fisheries Management Organisation* (RFMO), en dehors de quelques régions étant sous le mandat limité des RFMOs, ou dans lesquelles elles aient des pouvoirs de contrainte. C'est ce que l'on appelle souvent le fléau de la pêche en Haute Mer non-réglée. On est ici face à une vraie "*Mare Liberum*", avec tous les risques, en termes de destruction de l'environnement et autres, que cela soulève...

2) En termes plus généraux, dans les ZEE les pouvoirs souverains des États sur les ressources vivantes – des ressources dont ni l'existence ni l'importance n'était pas en ligne de mire à la date de signature de la Convention de Montego Bay en Jamaïque : c'est à dire en 1982. Ces ressources ne sont alors pas explicitement prises en compte. Elles n'apparaissent qu'au gré d'interprétations amples et actualistes de l'Article 56 de la CNUDM/UNCLOS.

2i) En effet, il n'y a aucun organisme international qui ait comme tâche d'assurer la protection de la biodiversité en Haute Mer. L'une des Parties les plus importantes de la Convention concerne l'exploration et l'exploitation des ressources «*of the seabed and ocean floor and subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction (the Area)*». La Convention déclare que la Zone («*the Area*») et ses ressources sont «*the common heritage of mankind. The International Seabed Authority, established by the Convention, administers the resources of the Area, in its Part IX*». Pire, vis-à-vis de ce que la Convention appelle «*the Area*» (la Zone), l'Autorité Internationale des Fonds Marins (AIFM) n'entreprend cette protection que dans des régions qui puissent faire l'objet d'activités minières extractives.

2ii) Comme dans le cas de la réglementation de la pêche, tout comme ce qui est dit dans le texte au sujet du respect des «ressources génétiques» de la Haute Mer, sol et sous-sol, aujourd'hui se voient régir par la plus complète liberté (comme on dit souvent, “*on the basis of first come, first served*”). Ce qui prévaut est encore une fois la “*Mare Liberum*”, dans un sens qui pourrait ne pas être sans danger.

3) Changeons un peu d'angle: la liberté d'entreprendre des recherches scientifiques en Haute Mer peut, en fait, générer des destructions en terme de biodiversité. Pourtant, il n'y a aucun organisme international susceptible de réguler la RSM (Recherche Scientifique Marine) en Haute Mer. Dans la Zone, en parallèle, l'AIFM ne le fait qu'en rapport avec les activités minières extractives.

4) Toujours en termes généraux: dans la ZEE, les pouvoirs de fiscalisation des États qui se rapportent à la pollution marine sont limités et insuffisants, comme le cas du *Prestige* l'a rendu évident.

Il est prévu à la mi-2015 que le Canal du Panama double sa largeur. Des travaux en ce sens sont en cours depuis quelques années, et maintenant ils touchent à leur fin. L'aboutissement du chantier était planifié pour 2014, afin de fêter les 100 ans de son ouverture, mais on n'y est pas arrivé à temps. Ce doublement de largeur du grand canal panaméen va entraîner une multiplication par quatre du volume de Fret qui le traversera. Le Panama compte bien sur bénéficier de cette transformation. Mais le plus important est qu'on envisage déjà une multiplication par huit des échanges entre bassins. Le Brésil, la Chine ou le Japon en seront très probablement les grands gagnants, tout comme les membres de la zone couverte par le traité NAFTA et les vingt-huit États de l'UE. Mais aussi beaucoup d'autres dont la position géographique s'ajoute à leurs efforts entrepris pour en profiter⁶.

⁶ Un élargissement auquel il faut, évidemment, ajouter l'ouverture au transit, et donc au commerce, de la Route du Nord (de la mer de Barents au étroits de Bering) et du Passage du Norouest (de ces étroits au Canada occidental et à la Gronelande). Le fait que leur ouverture soit encore saisonnière, que les risques physiques associés (des *ice-breakers* sont encore nécessaires) soient encore trop lourds, tout comme le fait que la Fédération de Russie insiste pour que les navires en transit payent des tarifs

Le Maroc en est un exemple à l'instar du Portugal et de l'Espagne. Le projet portuaire marocain du grand Tanger-Med était considéré il y a quelques années comme «pharaonique». On le situe très souvent aujourd'hui comme un bon point de départ pour amorcer une compétition/complémentarité pour faire face aux mêmes défis que ceux, classiques, d'Algeciras, en Espagne, et des installations de Sines, au Portugal⁷. Le défi est de créer des portes d'entrée et de sortie vers les marchés européens et africains mais aussi en provenance de ces derniers et vers d'autres destinations. Les installations portuaires d'un Atlantique Sud largement endormi depuis le XVII^e siècle, après une croissance vertigineuse au XV^e siècle, gagneront un poids énorme. Partout des nouveaux ports d'eau profonde y sont ou bien construits *ex novo* ou en train d'être rapidement élargis: c'est le cas, par exemple, d'Açu et de Santos, au Brésil, et de Lagos en Nigéria. D'autres apparaîtront sans doute.

Les projections indiquent que l'augmentation concomitante des flux commerciaux reliera – d'une façon à la fois plus intense et moins chère – les échanges entre le bassin du Pacifique et celui de l'Atlantique. Tout le monde va bénéficier des conséquences; mais cela va aussi sans doute malheureusement, entraîner une amplification de vieux problèmes de sécurité et en créer de nouveaux. Des problèmes environnementaux, d'autres de criminalité organisée, d'autres encore de piraterie

exorbitants pour l'une des routes, tous ensemble font monter les primes d'assurance – et, en effet, rendent encore une opportunité future l'utilisation commerciale régulière de ces nouvelles voies ouvertes par l'échauffement global et le dégel associé de la calotte polaire. En tout cas, les données sont impressionnantes. En 2012, 46 navires russes, dont des *supertankers*, sont censés avoir traversé la *Northern Route*, en comparaison avec les 34 qui l'ont fait en 2011, et 4 en 2010. Le cargo total transporté par la voie de cette route du Nord, rien qu'en 2012 fût de 1 261 545 tonnes – un saut de 53 pourcent par rapport à 2011 (voir Trude Pettersen, "Preparing for record season on the Northern Sea Route," *Barents Observer*, (June 6, 2013), <http://barentsobserver.com/en/business/2013/06/preparing-record-season-northern-sea-route-06-06>). Plus de 600 navires sont déjà passés au large de St. Paul, en Alaska, juste en 2013. Pour les difficultés auxquelles on doit faire face, voire, pour tous, Stephen M. Carmel, "The cold, hard realities of Artic Shipping", *U.S. Naval Institute Proceedings*, July 2013.

⁷ Quant au passé et à la multiplication prévisible de ces installations portuaires et aux enjeux géopolitiques associés au grand bassin Atlantique, voir Armando Marques Guedes (2012) déjà cité.

et terrorisme. L'augmentation du trafic va exiger que l'on régleme mieux les mouvements de bateaux et souvent d'énormes vaisseaux, superpétroliers et autres.

Sommes-nous préparés à faire face aux défis multiples se profilant à l'horizon? Voici quelques-uns des topiques d'une critique au cadre juridique existant et de la production de normes contemporaine – je vous propose un éclairage sur ses omissions implicites et explicites, en ce qui touche les dimensions sécuritaires et géopolitiques, de plus en plus importantes.

En ce qui touche au rapport de l'UNCLOS et de ces défis, voyons quelques-uns des aspects sur lesquels cette Convention devrait être modifiée⁸.

Evidemment, et encore une fois, je n'essaie que d'être illustratif:

- a) D'après son Article 101, la définition de la piraterie est insuffisante, puisque elle se limite à l'inclusivité géographique. Voyons comment. Pour la UNCLOS, seuls sont des actes de piraterie, et, par conséquence seuls sont des actes illicites, les actes perpétrés en Haute Mer et dans les ZEE – notons incidemment ensemble qu'il existe encore des entités qui contestent l'inclusion de ces espaces. La Convention exclue donc la condamnation par le Droit International d'actes similaires commis, ou amorcés, dans d'autres espaces maritimes. Ce qui crée une dualité conceptuelle qui rend difficile, en termes pratiques, la répression effective de ces actes. Ce qui est curieux puisqu'après le concept juridique de «hérétique», celui de «pirate» fût l'un des premiers des concepts à partir desquels s'est développé ce qu'on appelle aujourd'hui le Droit International. Il s'est comme envolé...
- b) Voyons maintenant, en tandem, les Articles 100 et 105 de la Convention. On constate, sinon une contradiction, du moins une tension entre ces deux Articles: tandis que, d'un côté, l'article 100 impose le devoir de coopération de tous les États

⁸ Pour ces autres quatre points, marquées de a) à d), je tiens à remercier les travaux et les collaborations du Docteur Alexandra von Böhm-Amolly, de l'Université de Lisboa, pour nos discussions toujours fascinantes en de nombreuses Conférences conjointes, sur la piraterie maritime.

- pour la répression de la piraterie, d'un autre côté l'Article 105 dit que les États ont la «faculté», plutôt que le devoir, de juger, ou de faire juger, les actes de piraterie qu'ils puissent connaître. Le terme utilisé de «coopération» y devient ainsi une figure juridique plutôt fragile et mal ficelée...
- c) Dans les Articles 99 et ss, il y a limitation excessive en ce qui concerne l'énonciation/typification des actes commis en Haute Mer : La Convention aborde, par exemple, transport d'esclaves, la piraterie, le trafic illicite de stupéfiants ou de substances psychotropiques, et les transmissions non-autorisées de télévision et de radio. La liste n'est ni à jour ni suffisante, bien qu'avec les *caveats* des Articles 87/2 et 88 on ait entendu que l'UNCLOS devrait aussi inclure la prévision d'autres pratiques illégales ou condamnées par le Droit International, tels que les actes de terrorisme (sans préjudice des Conventions SUA), le trafic de clandestins (sans préjudice du Protocole Additionnel à la Convention de New York du 15 Novembre 2000, contre la criminalité internationale organisée), et encore les activités polluantes ou générant la contamination du milieu marin en Haute Mer (étant entendu que les provisions continues dans l'Article 221 sont courtes et limitées).
- d) Finalement les Articles 55 et ss.: la généralisation de la création de ZEEs pour tous les États littoraux – surtout en tenant compte de la dimension prévue pour celles-ci (200 miles nautiques) – a introduit de nouvelles conditions géopolitiques, puisqu'elle a donné naissance (et tout indique qu'elle continuera à le faire) à de nombreux conflits. Sur plusieurs fronts: la fixation de frontières maritimes, et la revendication de parcelles du territoire immergé; des contentieux qui pourraient selon toute vraisemblance étendre les droits des États littoraux à des espaces maritimes chaque fois plus étendus (et, en plus, différents s'il s'agit d'îles ou de rochers), en déclenchant une «course à la mer». Ce qui pourrait provoquer le risque d'une augmentation concomitante – s'avérant malheureusement chaque jour plus pressant – du besoin d'une défense navale préventive des richesses maritimes exploitables.

Que pouvons-nous conclure sur la base de ce dernier point? Je crois que nous pouvons conclure que l'appropriation progressive d'espaces maritimes suggère que l'UNCLOS ne pourra probablement pas souffrir d'altérations significatives. Une Conférence de Berlin II, cette fois penchée sur la Mer plutôt que déclenchant une *scramble for Africa* – comme l'originale le fût entre 1884 et 1885 – est hors de portée. Il est n'est pas possible d'essayer de recommencer à partir du zéro. Néanmoins, des ajustements me semblent clairement nécessaires.

Si on ne les entreprend pas, on devra prendre tous les risques associés à une navigation sans bornes dans un monde nouveau imprévisible et à chaque jour plus complexe dans ses différentes dimensions; y compris la dimension sécuritaire bouleversée par des changements géopolitiques qu'il serait peu responsable d'ignorer. Les générations futures ne nous jugeront sûrement pas seulement en fonction de ce que nous avons pu faire ; elles nous jugeront, aussi, au regard de notre capacité de bien nous positionner face aux risques que l'on aura eu la présence d'esprit et le courage de reconnaître et le savoir de contrecarrer.

Voici l'esquisse d'une histoire, parmi maintes possibles, rien que comme exemple et pour finir.....

Le 12 Avril 2012, le Chef de l'État Majeur des Forces Armées de la Guinée-Bissau, le Général António Indjai a effectué un coup d'État dans son pays. Son auto-nomination au poste de Président de la République a naturellement déclenché un chorus de protestations des gouvernements et des bailleurs internationaux qui maintenaient des rapports avec le petit pays Lusophone nord-ouest africain.

Presque exactement une année après son coup, Injai fût poursuivit et avec lui le Chef de l'Etat-Major de l'Armée de Bissau, le Vice-Amiral Bubo na T'chuto, par *U.S. Attorney's Office of the Southern District of the State New York*, sur la base d'un mandat international de capture⁹. Ce dont il s'agissait, était une affaire aux étranges con-

⁹ Pour des détails bien plus complets, voir le supracité Armando Marques Guedes (2014). Pour les précisions sur le cas que j'aborde rapidement ici, voir les informa-

tours, une affaire d'échange avec les *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) de quatre tonnes de cocaïne pure contre de l'armement lourd, en l'occurrence des missiles terre-air. Les missiles, apparemment de dernière génération – et que les FARC voulaient utiliser contre les hélicoptères d'attaque achetés peu de mois auparavant aux nord-américains par le gouvernement de Colombie – venaient de descendre vers le sud, jusqu'à ce qu'ils arrivent en Guinée-Bissau; bien emballés, ils firent route au sud-est à partir de la Libye, via le Mali – en croisant le Sahara dans des caravanes organisées par le Hezbollah libanais dirigées par de très bons guides Touaregs, rompus à ce genre de traversées de long cours. Na T'chuto et quatre autres complices présumés avaient été capturés deux semaines avant la mise en cause formelle de la *U.S. Drug Enforcement Agency* (la DEA), à l'issue d'une opération très bien coordonnée entre les forces de divers pays – officiellement en Haute Mer, hors de la juridiction de la Guinée-Bissau, pendant une fête sur un bateau de croisière, pour laquelle il avait été trahi. Le Général Indjai, lui, il avait dû pressentir le guet-apens, puisque la veille il avait refusé l'invitation à se joindre à la fête, ainsi que l'indique une écoute téléphonique entreprise par la DEA. Les agents de la DEA qui l'ont capturé sont sortis avec le Vice-Amiral du *yacht* et, en prenant la vedette rapide dans laquelle il était venu du littoral, et en

tions publiées par *The United States Attorney's Office, Southern District of New York* (2013), "Manhattan U.S. Attorney Announces Charges Against Antonio Indjai, Chief Of The Guinea-Bissau Armed Forces, For Conspiring To Sell Surface-To-Air Missiles To A Foreign Terrorist Organization And Narco-Terrorism Conspiracy," April 18, 2013, <http://www.justice.gov/usao/nys/pressreleases/April13/IndjaiAntoniIndictmentPR.php>. En ce qui concerne l'arrêt du Vice-Amiral na T'chuto's voir l'annonce publique datée du 5 Avril 2013: "Manhattan U.S. Attorney Announces Arrests Of Drug Kingpin Jose Americo Bubo Na T'chuto, The Former Head Of The Guinea-Bissau Navy, And Six Others For Narcotics Trafficking Offenses," <http://www.justice.gov/usao/nys/pressreleases/April13/GuineaBissauArrestsPR.php>, retrieved April 5, 2013. Pour une vision plus large du même phénomène, montrant en autres qu'il n'est qu'une partie mineure d'un iceberg beaucoup plus large, il faut lire le très utile *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime (2013), http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf, une étude publié par la UNODC des Nations Unies en fin Juin 2013.

partant en toute vitesse via un avion qui attendait l'équipe de capture et leurs cibles, pour les amener à New York, où ils seront bientôt jugés.

En termes empiriques, quel est le *background* sociologique de tout ça? Tant à Bissau que dans ses *hinterlands*, de petits groupes d'individus présents en Guinée, parfois Chiites et Sunnites mais toujours très bien positionnés, sont depuis quelques années connus comme jouant le rôle d'intermédiaires actifs entre des djihadistes étrangers qui font transiter de l'armement vers le sud, volontiers pris en charge par des compatriotes Guinéens issus des hauts rangs politiques et militaires du pays (souvent des Chrétiens) qui, en fait, agissent comme de très utiles *facilitators*. Chiites et Sunnites sont devenus des concurrents, mais aussi des collaborateurs (au moins fonctionnellement et de temps en temps) en Guinée-Bissau, dans ce qui est malheureusement devenu un trafic très profitable. Couplé à ça des politiciens et des membres des Forces Armées de Bissau ont noués des liens avec des narcotrafiquants colombiens qui leur échangent les armes contre des tonnes de cocaïne produite de l'autre côté de l'Atlantique.

Comme on le voit de façon brève, ce qui peut être parfois d'énormes colis de drogue ne voyagent pas seulement de l'Ouest à l'Est ou au Nord. Une partie croissante des volumes concernés retourne en effet en Amérique, surtout aux États Unis, après une période de stockage dans des endroits comme la Guinée-Bissau. Un fait dont les implications s'avèrent être, à juste titre, préoccupantes¹⁰.

De façon très réelle, un jeu est en train d'être mis en place. Un jeu dont tous les participants tirent d'importants bénéfices. Des entités comme les FARC colombiennes paraissent être très satisfaites d'avoir des partenaires locaux en Afrique d'ouest, sans lien, bien entendu, avec les affiliations et préférences religieuses de celles-ci. Les rebelles

¹⁰ Lors de rencontres filmées et enregistrées par la DEA, qui se sont déroulées entre juin et novembre 2012, entre le Vice-Amiral Bubo na T'chuto et deux opérationnels des FARC colombiennes. Les premiers "*agreed to receive the cocaine off the coast of Guinea-Bissau, and to store the cocaine in storage houses there pending its eventual shipment to the United States, where it would be sold for the financial benefit of the FARC*" (The U.S. Attorney's Office of Southern New York, *op. cit.*, April 5, 2013). Le plus intéressant est qu'une partie de la drogue n'était apparemment pas destinée aux marchés européens et africains, mais aux nord-américains, vers lesquels la cocaïne devait retourner, en utilisant apparemment des routes de trafic moins surveillées.

des FARC apportent aux politiciens et aux militaires les moins regardants de la Guinée-Bissau des narcotiques ayant une énorme valeur pécuniaire, surtout la cocaïne pure, en échange pour d'armes lourdes et légères. Ils utilisent ces armes comme moyen de mener leurs activités politico-émancipatoires en Amérique Latine. Pour ce qui est des islamistes ouest-africains, soit il s'agit de Sunnites liés à Al Qaeda au Maghreb soit de Chiites liés au Hezbollah. Le narcotrafic leur apporte les moyens financiers nécessaires pour l'exécution de leurs propres agendas. Les *leaders* politiques et militaires de Bissau les plus ambitieux et les moins préoccupés par l'intégrité nationale et/ou bien-être régional et international, paraissent montrer une tendance à s'accommoder facilement à leur rôle «traditionnel» de *facilitators*, et ils sont motivés par la perspective de devenir très riches tout en accumulant du pouvoir.

Bref, deux réseaux en chaîne opèrent en tandem. Une d'entre elles est une chaîne directe et indirectement liée à l'Administration iranienne et à ses *proxies*, comme le Hezbollah et autres. Une sorte de branche de celle-ci, bien que d'elle largement autonome, aura des connections globales Sunni et locales avec l'AQMI. Chacune de ces deux branchages a développé des rapports privilégiés avec des groupes (parfois des cartels de la drogue tout court, parfois de groupements politiques associés à ceux-ci) de narcotrafiquants latino-américains. Chacune collabore, à sa façon – dans un cadre organisationnel beaucoup plus complexe chargé de l'apport, par des petits avions ou des semi-submersibles, de drogues originaires de l'Amérique Centrale et du nord de l'Amérique du Sud, reçues en Afrique de Ouest pour y partir ensuite vers les destinations de distribution à des groupes organisés qui les vendront dans les rues des États Unis, d'Europe, et de plus en plus souvent en Afrique elle-même. Submersibles et avions utilisent comme pied-à-terre des îles comme celle du Cap Vert, et de là repartent vers des archipels comme ceux des Bijágós en Guinée-Bissau et des pays qui l'entourent. Ces archipels localisés tout près de la côte et qui accueillent des aérodromes-fantômes et des ports-pirates, des infrastructures pouvant aisément être déplacées quand elles sont repérées par les rares autorités nationales des alentours en ayant les moyens ou autorités internationales qui s'y intéressent de façon passagère.

Peut-on vraiment dire que les cadres juridiques qui sont les nôtres et que la communauté internationale a développés, en tant que parties du Droit International, sont préparés à faire face aux nouveaux enjeux géopolitiques que ce genre d'événements ne manqueront pas de faire naître?

Je crains bien que la réponse soit non. Il faut donc qu'on y travaille. Il faut aussi que l'on approfondisse la question, en tenant compte de la résilience de réseaux complexes tels que les *scale-free networks* très résilients qui semblent s'étendre de plus en plus rapidement entre l'Afrique d'Ouest et l'Amérique Latine et les Caraïbes.

BIBLIOGRAPHIE UTILISÉE:

- (ed.) Daniel S. Hamilton, *Dark Networks*, School for Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, (February).
- (ed.) John Richardson (2012), *The Fractured Ocean*: 34-40, The German Marshall Fund of the United States, (December).
- (ed.) Marta Chantal Ribeiro, *Proceedings of the International Conference '30 years after the signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea: the protection of the environment and the future of the Law of the Sea'*, Coimbra Editora.
- Chantal Ribeiro, Marta, (2010) "The 'Rainbow': The First National Marine Protected Area Proposed Under the High Seas", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, no. 2, pp. 183-207.
- Carmel, Stephen M. (2013), "The cold, hard realities of Arctic Shipping", *U.S. Naval Institute Proceedings* (July).
- Marques Guedes. Armando (2012), "Geopolitical Shifts in the Wider Atlantic: past, present, and future," in (ed.) John Richardson, *The Fractured Ocean*: 34-40, The German Marshall Fund of the United States, Washington.
- Marques Guedes, Armando (2014) "*Liaisons Dangereuses*: Reading and Riding the Winds of Security Risks in the South Atlantic", in (ed.) Daniel S. Hamilton, *Dark Networks*, School for Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington.

- Pettersen, Trude (2013), “Preparing for record season on the Northern Sea Route,” *Barents Observer*, (June 6, 2013), <http://barentsobserver.com/en/business/2013/06/preparing-record-season-northern-sea-route-06-06>.
- United States Attorney’s Office, Southern District of New York* (2013), “Manhattan U.S. Attorney Announces Arrests Of Drug Kingpin Jose Americo Bubo Na Tchuto, The Former Head Of The Guinea-Bissau Navy, And Six Others For Narcotics Trafficking Offenses,” <http://www.justice.gov/usao/nys/pressreleases/April13/GuineaBissauArrestsPR.php>
- United States Attorney’s Office, Southern District of New York* (2013), “Manhattan U.S. Attorney Announces Charges Against Antonio Indjai, Chief Of The Guinea-Bissau Armed Forces, For Conspiring To Sell Surface-To-Air Missiles To A Foreign Terrorist Organization And Narcoterrorism Conspiracy,” April 18, 2013, <http://www.justice.gov/usao/nys/pressreleases/April13/IndjaiAntoniIndictmentPR.php>.
- UNODC (2013), *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf
- von Böhm-Amolly, Alexandra (2011), “Pirataria no Oceano Índico. Algumas questões jurídicas”, *Revista Militar* 5511: pp 579 – 592. Lisboa.

A Condução Perigosa de Veículo Rodoviário e a sua fiscalização pela Guarda Nacional Republicana¹

FILIPE DA SILVA MARTINS²

Resumo: A Guarda Nacional Republicana (GNR) tem um papel preponderante, a nível nacional, no que concerne a segurança rodoviária uma vez que tem a sua responsabilidade uma significativa parte da rede viária nacional.

O crime de condução perigosa de veículo rodoviário, representando uma percentagem substancialmente menor quando comparado com os outros dois crimes (crime de condução sem habilitação legal e crime de condução em estado de embriaguez), não tem a repercussão mediática que os restantes dois crimes abraçam muito devido ao número reduzido de participações elaboradas pelas Forças de Segurança.

Neste trabalho procura-se abordar a especificidade deste crime através de numa análise documental acompanhada de uma análise aos autos de notícia e respectivas sentenças proferidas às participações elaborados pelos Destacamentos de Transito da GNR no triénio 2009-2011.

Como resultado do estudo verificou-se, que existe similitude de penas e sanções acessórias, das medidas de segurança de natureza administrativa e penal assim como no valor da multas e coimas para o conjunto de infrações integrantes da condução perigosa de veículo rodoviário.

Verificou-se, de igual modo, que o hiato temporal entre a ocorrência dos factos e a pronúncia de uma sentença é considerável, havendo um maior taxa de condenação nos casos em que a pronúncia da sentença é mais demorada.

As cerca de 200 decisões diárias de penas acessórias que chegam de todos os tribunais do país aliadas as 700/800 defesas e contestações também diárias levam a que haja na Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) uma sobrecarga administrativa elevada que poderia ser ultrapassada com a implementação

¹ Entregue: 21.6.2014; aprovado: 30.7.2014.

² Mestre em Direito e Segurança pela NOVA Direito e Major da Guarda Nacional Republicana.

da denominada carta por pontos e por um acesso, via portal da ANSR, dos dados do condutor, nomeadamente número de pontos já utilizados.

Palavras-Chave: Guarda Nacional Republicana – Perigo – Condução – Crime

Abstract: The Republican National Guard has a central role, nation-wide, when it comes to road security since it is responsible for a significant part of the portuguese road network.

Dangerous driving is a crime and it represents a small percentage of the total crimes, when compared to the other two driving crimes (driving without a license and driving under the influence), and it does not gather the same mediatic coverage that the other two embrace, much given to the small number of reports made by the Police Forces.

This research aims to deal with the particularity of this crime through documental analysis, followed by an analysis of the crime's proceedings and the corresponding sentences to the events reported by the National Republican Guard's Traffic Department during 2009-2011.

As a result of this study, the conclusions draw a similarity between the penalties and sanctions, the administrative and criminal security measures, as well as the fine's amounts regarding the crime mentioned above.

Other conclusion states that the time gap between the occurrence of the facts and its respective sentence is substancial, and there is a higher percentage of convictions in cases where the pronounciation of the sentence takes longer.

Around 200 rulings arrive every day at the portuguese courts. Adding to that, there are also between 700 and 800 daily objections and defences, which cause an enormous administrative overload at the National Authority for Road Safety that can be overcome with the implementation of a guideline and an access to a drivers database.

Key-Words: Guarda Nacional Republicana – Danger – Driving – Crime

1. A Guarda Nacional Republicana

I. A GNR, Força de Segurança de natureza militar que já conta mais de um século de existência, é um dos pilares fundamentais da realização da Política de Segurança Interna e assume uma posição de charneira entre as Forças e Serviços de Segurança e as Forças Armadas.

Composta, atualmente, por cerca de 23000 militares³ (Oficiais, Sargentos e Guardas) a sua lei orgânica no seu artigo 1.º denomina a GNR como sendo “uma força de segurança de natureza militar constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa” que se organiza, de forma geral, em Comando, Unidades e Estabelecimento de Ensino.

De acordo, ainda com a sua Lei orgânica, o Comando da GNR comporta todos os Comandos Superiores, Chefias e Inspeções.

As Unidades articulam-se em:

- Unidades Territoriais, denominados Comandos Territoriais, um por cada Distrito, em que a sua área de jurisdição corresponde aos limites administrativos do próprio Distrito. Existe também um Comando Territorial em cada Região Autónoma (Madeira e Açores) com a responsabilidade da vigilância da costa e do mar territorial e da prevenção e investigação de infrações tributárias e aduaneiras.
- Unidades Especializadas, que se articulam na Unidade Nacional de Trânsito, na Unidade de Ação Fiscal e na Unidade de Controlo Costeiro.
- Unidade de Representação que é materializada pela Unidade de Segurança e Honras de Estado.
- Unidade de Intervenção e Reserva a que corresponde a Unidade de Intervenção.

A Escola da Guarda, na direta dependência do Comandante-Geral, é o estabelecimento de ensino.

Com esta organização, em especial dos Comandos Territoriais, a Guarda está presente em cerca de 94% do Território Nacional e tem sob a sua responsabilidade 53,8% da população portuguesa.⁴

Assim, um Comando Territorial é constituído por quatro a seis Destacamentos Territoriais, um ou dois Destacamento de Trânsito e

³ Divisão de Trânsito e Segurança rodoviária da Direção de Operações do Comando Geral da Guarda Nacional Republicana.

⁴ Direção de Operações do Comando Geral da Guarda Nacional Republicana.

um Destacamento de Intervenção⁵. Por sua vez, os Destacamento Territoriais articulam-se em Postos Territoriais que constituem a célula base de toda a Guarda. É precisamente nos Postos Territoriais e nos Destacamento de Trânsito que são elaboradas a quase totalidade das participações de crime de condução perigosa de veículo rodoviário. A Guarda possui atualmente 22 Destacamentos de Trânsito e 471 Postos Territoriais disseminados por todo o território nacional⁶.

II. A GNR, como Órgão de Polícia Criminal, no cumprimento da sua missão desenvolve, de acordo com a alínea e) e f) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei Orgânica da GNR (LOGNR), “ações de investigação criminal e contraordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas” e tem o dever de “Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários, e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente, através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito”. Refere ainda a alínea b) do n.º 2 do mesmo artigo que constitui atribuição da Guarda “Garantir a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito em todas as infra-estruturas constitutivas dos eixos da Rede Nacional Fundamental e da Rede Nacional Complementar, em toda a sua extensão, fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto”.

Por seu turno estatui, respetivamente, o artigo 55.º e 243.º do Código de Processo Penal que “compete aos órgãos de polícia criminal, coadjuvar as autoridades judiciárias com vista à realização das finalidades do processo.” e “Sempre que uma autoridade judiciária, um órgão de polícia criminal ou outra entidade policial presenciaram qualquer crime de denúncia obrigatória, levantam ou mandam levantar auto de notícia ...”

É nesta conjuntura, em que a GNR tem sob a sua responsabilidade cerca 19000 quilómetros de vias da Rede Nacional Fundamental e Complementar bem como milhares de quilómetros de estradas

⁵ Portaria 1450/2008 de 16 de Dezembro.

⁶ Divisão de Trânsito e Segurança rodoviária da Direção de Operações do Comando Geral da Guarda Nacional Republicana.

e caminhos municipais e que percorre diariamente cerca de 496000 quilómetros⁷, que os denominados crimes rodoviários assumem particular importância.

III. Os Núcleos de Investigação Criminal de Acidentes de Viação (NICAV) fazem parte integrante dos Destacamentos de Trânsito dos Comandos Territoriais. O seu efetivo, sendo variável consoante a sua localização, varia entre 5 e 9 militares. A designação de NICAV surge pela primeira vez no final de 2009 na sequência do Despacho 63/2009 de 31 de Dezembro do General Comandante Geral da Guarda Nacional Republicana.

No entanto, foi na sequência da publicação da Lei de Organização da Investigação Criminal⁸ (LOIC) que foram dados os primeiros passos na investigação criminal na Guarda. De facto a publicação da LOIC veio trazer um aumento de competências, sem precedentes, no âmbito da investigação criminal passando a Guarda a ter o dever de investigar mais de 80% dos crimes ocorridos na sua área de implantação. No seio desses crimes encontram-se os crimes rodoviários e em particular o crime de condução perigosa de veículo rodoviário.

Após a publicação da LOIC, através do Despacho n.º 51/2003 de 29 de Agosto do General Comandante Geral da GNR foram criados os Núcleos de Investigação Criminal dos Destacamento de Trânsito (NIC DT) precursores dos atuais NICAV's. Desde a sua criação (NIC DT) até ao presente (NICAV), estes núcleos estiveram sempre vocacionados quer para a investigação de crimes rodoviários, quer para a realização de perícias ou diligências técnicas relacionadas com a especificidade do ambiente rodoviário.

Não sendo a vertente exclusiva da Guarda que tem competência reservada para a investigação do crime de condução perigosa de veículo rodoviário, os atuais NICAV's possuem elementos com for-

⁷ Direção de Operações do Comando Geral da Guarda Racional Republicana.

⁸ A primeira versão da LOIC surge em Agosto de 2000 através da Lei 21/2000 de 10 de Agosto.

mação especializada bem como estão equipados com meios técnicos específicos para essa atividade.

No Despacho n.º 63/2009 do General Comandante Geral da GNR, são elencadas as competências genéricas dos NICAV's, referindo o n.º 1 que é competência genérica do NICAV a investigação de crimes resultantes de acidentes de viação que originem vítimas mortais ou feridos graves, bem como, outros crimes específicos do ambiente rodoviário para os quais a Guarda tenha competência. É precisamente nesta última parte que se inclui o crime de condução perigosa de veículo rodoviário.

Desta forma e porque os NICAV's, através dos seus Destacamentos de Trânsito, estão sob a tutela Comandos Territoriais, muitos Postos Territoriais procedem ao envio dos respetivos processos para esses núcleos a fim de realizarem o respetivo inquérito e/ou realizar alguma diligência de investigação.

2. Crimes Rodoviários

I. Os valores abaixo referidos pecam por defeito quando comparados com os dos Relatórios Anuais de Seguranças Interna (RASI) de 2009 a 2011. De acordo com os RASI's os valores das participações dos crimes acima mencionados são ligeiramente superiores na medida em que abarcam os valores das participações de outras forças e serviço de segurança. Contudo e atendendo a diferença de valores verifica-se, através da tabela 1 abaixo, que a esmagadora maioria dos crimes são participados essencialmente quer pela Polícia de Segurança Pública (PSP) quer pela GNR.

Tabela 1 – Crimes Rodoviários participados pela GNR e PSP

ANO	Crime de Condução Perigosa de Veículo Rodoviário		Crime de Condução de Veículo Rodoviário sem Habilitação Legal		Crime de Condução em Estado de Embriaguez ou sob influência de Estupefacientes	
	GNR	PSP	GNR	PSP	GNR	PSP
2009	193	245	8543	8879	11097	9149
	438		17422		20246	
	1%		46%		53%	
2010	214	220	9275	8753	12801	8968
	434		18028		21769	
	1%		45%		54%	
2011	190	202	8186	8427	13494	9624
	392		16613		23118	
	1%		41%		58%	

Fonte: GNR e PSP (Direção de Operações do Comando Operacional da GNR e Departamento de Operações da PSP).

Um outro aspeto prende-se com a classificação dada. De acordo com o professor Germano Marques da Silva, crimes rodoviários são o crime de condução perigosa de veículo rodoviário, o crime de condução sem habilitação legal e o crime de condução de veículo em estado de embriaguez⁹. Contudo, de acordo com a organização do RASI encontram-se classificados também como crimes rodoviários, o crime de ofensa à integridade física por negligência e o crime de homicídio por negligência, ambos em acidentes de viação.

⁹ Cfr. SILVA, Germano Marques. *Crimes Rodoviários – Penas Acessórias e Medidas de Segurança*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996, p. 33.

Fazendo uma breve análise ao número de autos de notícia destes três crimes elaborados em concreto quer pela GNR quer pela PSP, verifica-se que o número de participações relativas ao crime de condução perigosa de veículo rodoviário é substancialmente menor, quando comparado com os restantes dois crimes.

De facto, no seio dos três crimes rodoviários participados, quer pela GNR quer pela PSP, no triénio 2009 – 2011, o crime de condução perigosa de veículo rodoviário apresenta sempre um valor inferior a 1% do total das participações elaborados quer pela GNR quer pela PSP.

Por um lado, a circunstância de o crime ocorrer, de facto, com menor frequência e por outro, devido à circunstância de este crime ser maioritariamente um crime de perigo concreto, ao contrário dos restantes dois, que são crimes de perigo abstrato.

A circunstância do crime ser maioritariamente um crime de perigo concreto leva a que os requisitos para o seu preenchimento sejam mais exigentes que os restantes dois crimes rodoviários referidos anteriormente. De facto, como refere o professor Germano Marques da Silva, no crime de condução perigosa de veículo rodoviário “não basta que a ação seja perigosa sendo necessário também que essa mesma ação tenha criado um perigo efetivo para determinados bens jurídicos”¹⁰.

O termo maioritariamente é aqui colocado devido ao facto de desde a alteração ocorrida em 2007¹¹, este crime consubstanciar-se também como sendo um crime de perigo abstrato e de mera atividade.

No que concerne à sua origem, dentro da GNR, o crime de condução perigosa de veículo rodoviário, como já foi referido, tem origem essencialmente nos Comandos Territoriais da Guarda, Unidades por excelência onde é desenvolvida a atividade operacional. No entanto, no seio dos Comandos Territoriais, é nos Postos Territoriais que são originárias a esmagadora maioria das participações deste ilícito criminal.

¹⁰ Cfr. SILVA, Germano Marques. *Crimes Rodoviários – Penas Acessórias e Medidas de Segurança*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996, p. 18.

¹¹ Através de lei 59/2007 de 04 de Setembro foi introduzido um novo n.º 2 ao artigo 291.º do CP.

Tabela 2 – Origem, na GNR, das participações relativas ao Crime de Condução Perigosa de Veículo Rodoviário

ANO	Postos Territoriais	Destacamento de Trânsito	TOTAL
2009	167 (86%)	26 (14%)	193
2010	187 (87%)	27 (13%)	214
2011	143 (75%)	47 (25%)	190
TOTAL	497	100	597

Fonte: GNR (Direção de Operações do Comando Operacional da GNR)

Ora os Destacamentos de Trânsito, que resultaram da Brigada de Trânsito entretanto extinta¹², estão vocacionados essencialmente para a fiscalização rodoviária. O efetivo total dos Destacamentos de Trânsito é de 1785 militares contra 8752 dos Postos Territoriais¹³. Analisando a proporção de participações elaboradas quer pelos Postos Territoriais quer pelos Destacamentos de Trânsito verifica-se que a mesma é ligeiramente superior nos Postos Territoriais.

II. A investigação deste tipo de ilícito passa em muito pela prova testemunhal, em especial pela prova testemunhal do agente autuante, no caso em concreto do militar da GNR. Contudo, outras diligências no âmbito do inquérito são levadas a cabo a fim de complementar a investigação propriamente dita. O recurso a gravações de imagem das concessionárias das autoestradas, a gravações realizadas nos veículos

¹² Com a publicação da Lei 63/2007 de 06 de Novembro, Lei orgânica da GNR, e posteriormente com a sua regulamentação (Portaria 1450/2008 de 16 de Dezembro) a Brigada de Trânsito foi extinta em 01 de Janeiro de 2009. Tal extinção não significou o fim desta valência de trânsito na Guarda na medida em que as células bases da então Brigada de Trânsito – Destacamentos de Trânsito – passaram a depender dos Comandos Territoriais mantendo a sua organização base.

¹³ Direção de Operações do Comando Geral da Guarda Racional Republicana.

da GNR¹⁴ bem como outros tipos de imagem¹⁵ poderão complementar as investigações levadas a cabo.

Outra diligência de investigação levada a cabo, prende-se com a reconstituição do percurso realizado pelo condutor durante o cometimento do crime. Neste caso é realizado um relatório fotográfico com as sucessivas infrações praticadas sendo por cada infração impressa pelo menos uma foto do local onde foi cometida, bem como o respetivo enquadramento legal, nomeadamente a tipificação em termos contraordenacionais das infrações praticadas.

Por fim, outra diligência de inquérito que é sempre realizada prende-se com a inquirição do autuante, do denunciante e das testemunhas.

Apesar de ser um crime cuja moldura penal pode chegar aos 4 anos de prisão e assim ser julgado em processo sumário este ilícito criminal requer frequentemente, depois de os factos ocorrerem, a realização das diligências inquérito anteriormente mencionadas.

III. A prova testemunhal neste tipo de crime assume um papel preponderante porque é através dela que se provam a maioria dos ilícitos. De facto, o conhecimento direto das irregularidades que consubstanciam este tipo de ilícito, a par da convicção com a qual é respondido às perguntas feitas, é determinante para a formulação do grau de convicção necessário para a decisão condenatória. Contudo, um depoimento excessivamente genérico poderá levar a que por parte do Ministério Público (MP) não sejam reunidas todos os elementos necessários para a dedução da acusação contra o autor do ilícito. De facto é recorrente, na descrição dos factos, a não concretização das distâncias, não definição concreta dos locais, a não identificação completa

¹⁴ O equipamento que procede a gravação de imagens em movimento utilizado na Guarda tem a designação de PROVIDA 2000. Este equipamento está instalado em veículos descaracterizados, veículos esses que estão vocacionadas para a fiscalização em autoestrada e a velocidades elevadas. Em regra, apenas existe um veículo por Destacamento de Trânsito equipado com este sistema.

¹⁵ Sendo situações muito pontuais, ocorreram casos em que sistemas de videovigilância captaram fotogramas de veículos cometendo infrações que consubstanciam condução perigosa de veículo rodoviário.

de outros condutores e/ou peões que foram colocados efetivamente em perigo. Essas falhas, quer na elaboração do auto de notícia, quer no depoimento das testemunhas, levam a que por vezes não sejam deduzidas acusações do crime em causa.

O facto de ser um ilícito predominantemente de perigo concreto, onde bens jurídicos como a vida, a integridade física e bens patrimoniais de valor elevado são postos em causa, leva precisamente à necessidade de esses bens jurídicos serem devidamente identificados, quer no auto de notícia quer na própria inquirição, sob pena de não ser deduzida acusação por este crime na medida em que não foram identificados cabalmente.

3. Definição de Conceitos

A fim de se entender toda esta temática torna-se necessário definir alguns conceitos que estão subjacentes a este tipo específico de criminalidade. Assim serão abordados os conceitos de “condução”, “veículo rodoviário”, “via pública”, “mesmo facto”, “perigo”, “violação grosseira”, “delinquentes estradal”, “estado de embriaguez” e “sob influência de álcool”.

I. O conceito de condução não consiste apenas num mero movimento físico, mas num “conjunto complexo de operações técnicas necessárias e adequadas a colocar e manter em movimento o automóvel em circulação”¹⁶. Ainda de acordo com o professor Germano Marques da Silva, é indiferente o tempo e a distância durante o qual o veículo se encontra em movimento, mas deve-se exigir uma efetiva circulação. Para o crime em análise “mais importante do que averiguar a distância ou o tempo percorrido, será avaliar de facto que tipo de condução é que foi efetivamente realizada e assim questionar que perigo é que foi produzido para o bem jurídico tutelado”¹⁷.

¹⁶ Cfr. SILVA, Germano Marques. *Crimes Rodoviários – Penas Acessórias e Medidas de Segurança*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996, p. 47.

¹⁷ Cfr. VIEIRA, Francisco Marques. *Direito Penal Rodoviário*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2007, p. 100.

Em suma, poder-se-á afirmar que é o ato de colocar em marcha, fazer deslocar ou parar o veículo.

II. O conceito de veículo rodoviário é mais amplo do que o de veículo automóvel. De acordo com n.º 1 do artigo 291.º do CP, por veículo rodoviário entende-se veículo com ou sem motor, suscetível de ser conduzido em via pública ou equiparada. Assim esta definição abrange desde logo todas aquelas que vêm explanadas no atual Código da Estrada¹⁸. De referir que “na redação adotada pelo artigo 291.º do CP não é feita qualquer distinção ao facto de os veículos se tratarem de meios de transporte públicos ou particulares”¹⁹. No caso do crime em análise, “o veículo rodoviário assume-se como o instrumento por excelência com o qual o crime é consumado”²⁰. Na segunda parte do trabalho poder-se-á constatar, na análise dos veículos intervenientes, a existência de uma máquina industrial.

III. De acordo com a al. v) do artigo 1.º do atual Código Estrada, a via pública é “a via de comunicação terrestre afeta ao trânsito público”, sendo equiparada, de acordo com a al. u) do mesmo artigo, como via publica a “via de comunicação terrestre do domínio privado aberto ao trânsito público”. Nesta definição devem também entendidas como tal todos os caminhos destinados ao trânsito nas zonas rurais, bem como as autoestradas apesar do seu acesso ser condicionado mediante pagamento. No caso do crime em análise se “os factos ou seja se a condução ocorrer em caminho particular ou privado é retirada a tipicidade da conduta ao agente”²¹.

¹⁸ O atual CE no seu título IV– Dos Veículos, capítulo I – Classificação de Veículos, define no artigo 105.º o conceito de automóvel, no artigo 106.º classe e tipo de automóveis, artigo 107.º motociclos, ciclomotores, triciclos e quadriciclos, artigo 108.º veículos agrícolas, artigo 109.º outros veículo a motor (sobre carris e máquina industrial) e artigo 110.º reboques.

¹⁹ Cfr. FARIA, Paula Ribeiro. *Comentário Conimbricense do Código Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 1087.

²⁰ Cfr. VIEIRA, Francisco Marques. *Direito Penal Rodoviário*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2007, p. 101.

²¹ *Idem*, p. 104.

IV. Este conceito é de extrema importância aquando o concurso de infrações criminais ou contraordenacionais. Assim, “por mesmo facto” deve ser entendido quando houver “unidade de resolução, quando se poder concluir que os vários atos são o resultado de um só processo de deliberação, sem serem determinados por nova motivação”²² e essa unidade de ação, consiste em violar quer um conjunto de normas jurídicas contra-ordenacionais quer criminais. Na invocação de “o mesmo facto”, deve-se entender que “o agente executou toda a sua atividade sem ter de renovar o respetivo processo de motivação”²³. “O mesmo facto”, no caso em análise, traduz-se no ato de realizar uma ação, exercício da condução que viola várias normas sejam elas contraordenacionais ou criminais.

V. A condução de veículos automóveis representa em si uma atividade particularmente perigosa. Contudo se nessa condução forem respeitadas certas normas de conduta, o perigo fica contido em limites aceitáveis.

O conceito de “perigo”, como refere José Francisco de Faria Costa, representa a “forte probabilidade de ocorrência de dano ou do resultado desvalioso que a norma pretende evitar se desencadeie”²⁴. Situação de perigo é aquela em que a produção do resultado desvalioso é mais provável que a sua não produção, ou seja ocorre uma forte probabilidade de o resultado desvalioso vir a ocorrer. Perigo poderá ser ainda considerado como sendo a “potência de um fenómeno para ocasionar a perda ou diminuição de um bem, é o dano provável”²⁵. Para a existência de perigo é necessário que haja a possibilidade de produção de um evento danoso vir a ocorrer.

²² Acórdão do S.T.J 15-5-91 in PEREIRA, António Beça, Regime Geral das Contraordenações e Coimas – Anotado, Almedina, 2009, p.103.

²³ Cfr. PEREIRA, António Beça. *Regime Geral da Contra-Ordenações e Coimas – Anotado*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 103.

²⁴ Cfr. COSTA, José Francisco de Faria, *O Perigo em Direito Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 580.

²⁵ Cfr. SILVA, Germano Marques. *Crimes Rodoviários – Penas Acessórias e Medidas de Segurança*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996, p. 17.

Em contraponto não há perigo quando a verificação do evento danoso for certa ou quando o evento provável não for danoso. Do acima exposto resulta que o perigo “é algo real, objectivamente existente, é sempre uma probabilidade ou possibilidade de dano.”²⁶

Assim se o evento danoso se materializar, estar-se-á perante um outro crime que poderá ser de dano, de ofensas a integridade física ou até de homicídio. Para a existência de perigo é necessária uma conduta ou uma situação que comporte um perigo, sendo essa perigosidade revelada através das regras de experiência. Para que essa conduta seja perigosa é necessário que se crie uma forte possibilidade de produção de um evento danoso.

O perigo é o resultado de uma acção, acção essa que comporta um perigo de acordo com as regras de experiência comuns, ou seja a possibilidade de ocorrência de dano.

No caso da condução perigosa de veículo rodoviário, esse perigo representa a probabilidade de dano para a vida, a integridade física de outrem ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado.

VI. As “violações grosseiras das regras de circulação rodoviária”, de acordo com o professor Germano Marques da Silva “ não se tratam de meras violações das regras de trânsito, nem da violação que ocasione um perigo concreto, porque este é o evento da acção e a violação grosseira é a causa deste evento, mas de temeridade, de ousadia perante o perigo quase certo, previsto ou previsível tendo em conta as circunstâncias. O condutor devia prever que naquelas circunstâncias a violação daquelas regras de trânsito era especial adequada a causar um perigo concreto para determinados bens jurídicos e, por isso, era mais forte o dever de evitar aquele comportamento”²⁷.

Para Paula Ribeiro de Faria, a violação grosseira das regras de circulação rodoviária consiste na “violação de elementares deveres de condução, suscetível de traduzir o carácter particularmente perigoso do comportamento para a segurança do tráfego e para os bens jurídicos individuais”²⁸.

²⁶ Idem, p. 19.

²⁷ Idem, p. 51.

²⁸ Cfr. FARIA, Paula Ribeiro. *Comentário Conimbricense do Código Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 1082.

Por outro lado Francisco Marques Vieira refere violação grosseira das regras de circulação rodoviária como sendo a “A condução temerária, o desprezo acrescido pela imposição estradal em romper com as mais elementares obrigações relativas a circulação rodoviárias, bem como o avesso total ao dever de cuidado e um total desrespeito pelas normas”²⁹.

Estas violações grosseiras, referem-se às regras que foram introduzidas no corpo do artigo aquando a sua revisão em 2001.³⁰ Reportam-se à obrigação de parar, à ultrapassagem, à mudança de direção, à passagem de peões, à inversão do sentido de marcha em autoestrada ou em estrada fora das povoações, à marcha atrás em autoestrada ou em estrada fora de povoações, ao limite de velocidade ou a obrigatoriedade de circular na faixa de rodagem da direita.

Sendo certo que a classificação das infrações no CE são um primeiro indício da gravidade da violação das regras de circulação rodoviária, as circunstâncias em que essas infrações ocorrem são determinantes para saber se estamos perante violação grosseira das regras de circulação rodoviária.

Desta forma poderemos ter normas estradais que tenham a classificação de leves ou graves classificadas de grosseiras se for de prever que na situação concreta a violação criará um perigo quase certo para bens jurídicos como a vida, a integridade física de outrem ou bens patrimoniais alheios e valor elevado.

De acordo com o Presidente da ANSR, “A vontade do legislador não foi fazer essa valorização em termos de contraordenações, a ser assim tínhamos que escolher efetivamente aquelas que são mais censuráveis e como não existe essa valoração o critério é o que está”³¹.

Em suma poder-se-á afirmar que nem sempre a classificação de infração muito grave é sinónimo de violação grosseira das regras de circulação rodoviária.

²⁹ Cfr. VIEIRA, Francisco Marques. *Direito Penal Rodoviário*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2007, p. 118.

³⁰ Lei 77/2001 de 13 de Julho

³¹ Cfr. JACOB, Jorge Manuel Quintela Brito, Presidente da ANSR, entrevistado em 21 de Novembro de 2013 em Lisboa, p. 90.

Enquanto a qualificação da infração contraordenacional assenta na presunção, possibilidade de perigo, por seu turno a violação grosseira assenta nas circunstâncias concretas de circulação relacionadas com o perigo. Veja-se o exemplo da desobediência ao sinal vermelho (semáforo vermelho) do artigo 69.º do regulamento de sinalização do trânsito (DR n.º 22-A/98 de 01 de Outubro). O desrespeito do sinal por si só constitui-se como uma infração muito grave, mas se a sua violação for cometida num local ermo onde não haja qualquer tipo de circulação rodoviária nunca poderá ser classificado como sendo uma violação grosseira das regras de circulação rodoviária.

VII. Apesar de ser uma expressão pouco vulgar, a definição de “delinquente estradal” é substancialmente diferente da definição de delinquente criminal. “O delinquente estradal é aquele que tanto infringe o chamado direito penal rodoviário como as denominadas contraordenações estradais, mas que não obedece aos padrões gerais de delinquência. Não é considerado pela sociedade como um criminoso, antes sim uma pessoa comum que cumpre os imperativos legais exceto quando inserido no tráfego rodoviário”³². Assume um comportamento ora passivo ora agressivo e quase sempre desleixado quer pela desconsideração e/ou ignorância da regras de circulação estradais quer pelo excesso de valoração das suas capacidades de condução.

VIII. O “conceito de estado de embriaguez” está plasmado no artigo 292.º do CP, ou seja, é o estado em que um condutor após efetuar sopro em aparelho (alcoólímetro quantitativo)³³ ou análise sanguínea³⁴ acusa uma TAS igual ou superior a 1,2 gramas por litro.

³² Cfr. VIEIRA, Francisco Marques. *Direito Penal Rodoviário*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2007, p. 26.

³³ Os procedimentos a adotar na fiscalização da condução sob influência do álcool ou de substâncias psicotrópicas encontram-se plasmados na Lei n.º 18/2007, de 17 de Maio e os aparelhos utilizados na quantificação do teor de álcool no sangue regulamentados pela Portaria 1556/2007 de 10 de Dezembro.

³⁴ Para os casos em que se verifica a impossibilidade de realizar o teste de ar expirado (artigo 4.º do anexo da Lei n.º 18/2007) será realizada análise sanguínea. Os denominados KITS a utilizar nestes casos para além de estar regulado na Lei 18/2007 encontra-se também na Portaria n.º 902-B/2007, de 13 de Agosto.

IX. O conceito de “sob influência do álcool” é aquele que se extrai do artigo 81.º do CE, ou seja é aquele em que o condutor após ser testado nos mesmos moldes em que o é para a verificação do estado de embriaguez acusa uma TAS igual ou superior a 0,5 gramas por litro mas inferior a 1,20 gramas por litro.

4. Evolução histórica do crime de condução perigosa de veículo rodoviário

I. O crime de condução perigosa de veículo rodoviário, atualmente previsto na parte especial, título IV – Dos crimes contra a vida em sociedade, capítulo IV – Dos crimes contra a segurança das comunicações, artigo 291.º do CP, nem sempre teve a dignidade e enquadramento penal que hoje lhe é atribuído.

As primeiras menções a condutas com relevância penal e relacionadas com o exercício da condução surgem-nos com o Código da Estrada (CE) de 1954³⁵. Os então “artigos 58.º, 59.º e 60.º do CE de 1954, referiam-se à responsabilidade criminal por infrações cometidas no exercício da condução, por homicídio em consequência de acidente de viação e ao abandono de sinistrados”³⁶. Desta forma, o CE, continha no essencial, as condutas estradais penalmente relevantes. À época, eram consideradas manobras perigosas, aquelas que eram “feitas com infração das regras constantes dos artigos 5.º n.º 2 e ultima parte do n.º 5, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º, 12.º, e 13.º do presente código”³⁷.

Assim a infração à obrigação de circular pela direita e a sinalização do início da marcha (artigo 5.º), o não cumprimento da regra

Todos os procedimentos no âmbito da fiscalização da condução sob influência do álcool e/ou substâncias psicotrópicas foram transpostos para diretivas internas da Guarda Nacional Republicana (Circulares 08/2007 de 19 de Setembro, Circular 09/2007 de 22 de Outubro ambas da 3.ª Repartição do CGGNR e circular 01/2009 de 07 de Janeiro da direção de Operações CGGNR)

³⁵ Decreto de Lei n.º 39672 de 20 de Maio de 1954.

³⁶ Cfr. VIEIRA, Francisco Marques. *Direito Penal Rodoviário*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2007, p. 70.

³⁷ Artigo 61.º do CE de 1954.

da prioridade (artigo 8.º), o não respeito pela distância lateral de segurança no cruzamento de veículo (artigo 9.º), a infração as regras relativas a ultrapassagem (artigo 10.º), a infração as regras relativas a mudança de direção (artigo 11.º), a infração as regras relativas a inversão do sentido de marcha (artigo 12.º) e por fim o desrespeito das normas respeitantes a realização da manobra de marcha atrás (artigo 13.º) que constituíam crime punível com pena de prisão até 3 anos e multa correspondente se daí resultasse a morte³⁸.

Contudo outras manobras, que não estavam taxativamente classificadas no artigo 61.º CE de 1954, tinham o mesmo tratamento, como era o caso da violação do artigo 6.º – transposição do “traço contínuo”, do artigo 7.º – infrações relativas a velocidade, do artigo 26.º – infrações relativas a manobras praticadas em autoestrada, do artigo 30.º – encadeamento através das luzes e, por fim, do artigo 38.º – transporte de pessoa em velocípede além do condutor. Sendo certo que algumas condutas poderão, no dias de hoje, ser consideradas peculiares, à época as mesmas eram adequadas à conjuntura rodoviária que se vivia.

Tal ascensão à qualificação de “manobra perigosa”, uma vez que não estavam tipificadas no artigo 61.º do CE de então, foi o resultado do pedido de esclarecimento levado a cabo pela Brigada de Trânsito e que teve como resposta o ofício n.º 140823 de 14 de Dezembro de 1970 da então Direção Geral dos Transportes Terrestre³⁹.

O excesso de velocidade, a embriaguez completa ou parcial do condutor e a realização das ditas manobras perigosas, constituíam-se como um dos requisitos para classificar como culpa grave a conduta do condutor. Já nessa época as condutas que resultavam de “imperícia”, “inconsideração”, “negligência”, “falta de destreza”, eram punidas com a pena correspondente ao crime involuntário, agravadas⁴⁰.

³⁸ Esta construção jurídica resulta da conjugação dos artigos 59.º al. b) com a parte final do n.º 1 do artigo 61.º do CE de 1954.

³⁹ MEIRELES, Adérito. *Código da Estrada Anotado e Explicado com o respetivo Regulamento e Legislação Complementar*. Régua: Imprensa do Douro, 1971, pp. 287-290.

⁴⁰ Artigo 58.º n.º 4 do CE de 1954.

Com a publicação do Decreto de Lei 400/82 de 23 de Setembro, embora não tenha ficado autónomo o crime de condução perigosa de veículo rodoviário, foi dado um avanço significativo na medida em que foi passado para uma norma com relevância penal o termo “Condução Perigosa de Meio de Transporte” – artigo 278.º.

A “redação do artigo 278.º do Código penal de 1982, teve por base o artigo 328.º do projeto da parte especial do Código Penal de 1966, discutido na 17.ª sessão da comissão revisora a que corresponde com algumas alterações”⁴¹. Contudo e comparando os dois artigos “278.º vs “328”, verifica-se que foram excluídos termos como “via-férrea”, “uso de bebidas alcoólicas ou outra substância entorpecedora” e “consequência de deficiência física” termos esses que mais tarde, alguns deles, acabariam integrar o corpo do atual artigo 291.º do CP.

Nessa versão do artigo 278.º, a ação poderia ser dolosa ou negligente, tratando-se de um crime de perigo abstrato. De referir ainda que nesta versão do CP de 1982 não havia, como já foi referido, um artigo específico para a condução perigosa de veículo rodoviário, sendo essa conduta englobada no artigo 278.º respeitante a todos os meios de transporte⁴².

II. Com a revisão do CP em 1995⁴³, foi introduzido um artigo próprio para a condução perigosa de veículo rodoviário; o artigo 291.º do atual CP. Houve nessa altura articulação com a orientação seguida no CE de 1994, na medida em que as condutas merecedoras de incriminação penal foram remetidas para o CP, com exceção do crime de condução sem habilitação legal.

Com a introdução deste artigo pretendeu-se, à época, “manter dentro de certos limites a sinistralidade rodoviária, punindo assim todas as condutas que se mostrassem suscetíveis de lesar a segurança

⁴¹ Cfr. GONÇALVES, Manuel Lopes Maia. *Código Penal Português – anotado e comentado*. Coimbra: Almedina, 1986, p. 411.

⁴² Cfr. GONÇALVES, Manuel Lopes Maia. *Código Penal Português – anotado e comentado*. Coimbra: Almedina, 1986, p. 412.

⁴³ Através do DL 48/95 de 15 de Março.

da circulação rodoviária e colocar em perigo a vida, a integridade física ou bens patrimoniais de valor elevado”⁴⁴. Foram, na altura, categorizados dois tipos de condutas capazes de determinar insegurança na condução: a falta de condições para a condução e a violação grosseira das regras de circulação rodoviárias, respetivamente as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 291.º do CP.

Por falta de condições para a condução foram definidas as situações em que se verifica uma diminuição das capacidades do condutor, através do estado de embriaguez ou sob influência do álcool; estupefacientes, substâncias psicotrópicas ou produtos com efeitos análogos e por deficiência física ou psíquica ou fadiga excessiva.

No que concerne à violação grosseira das regras de circulação rodoviária, com a alteração levada a cabo com a publicação da Lei 77/2001 foram enumeradas no artigo 291.º do CP as condutas que constituem essas violações grosseiras.

Um outro facto que levou a enumeração dessas mesmas condutas no corpo do artigo foi a preocupação em não deixar ao livre arbítrio das entidades fiscalizadoras a possível inércia ou tomada de atitudes abusivas e discriminatórias que dependeriam exclusivamente da interpretação do agente fiscalizador. Com esta alteração ficaram elencadas no CP manobras relativas à prioridade, à obrigação de parar, à ultrapassagem, à mudança de direção, à passagem de peões, à inversão do sentido de marcha em autoestrada ou estrada fora das povoações, à marcha atrás em autoestrada ou fora das povoações, ao limite de velocidade ou à obrigação de circular na faixa de rodagem da direita. Poder-se-á afirmar que o legislador ao enumerar estas regras pretendeu dar maior ênfase àquelas cuja violação grosseira maior perigo acarreta para os bens individuais típicos, deixando assim descritas as que podem constituir violação grosseira das regras de circulação rodoviária.

Por fim, com a publicação da Lei 59/2007 de 04 de Setembro foi introduzido um novo n.º 2 ao artigo (os anteriores números 2 e 3 passaram respetivamente a 3 e 4) incriminando-se desta forma a

⁴⁴ Cfr. FARIA, Paula Ribeiro. *Comentário Conimbricense do Código Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 1080.

condução de veículo em via pública ou equiparada, em atividades não autorizadas de natureza desportiva ou análoga. Esta introdução justificou-se pelo surgimento de novas condutas ilícitas, as denominadas “street racing”⁴⁵.

De facto, a mediatização de tais comportamentos pelos órgãos de comunicação social, nomeadamente com a publicação de filmagens das “corridas” em reportagens televisivas, terá contribuído para que fosse aditado este número nesta alteração ao CP. Contudo, esta alteração fez com que o crime “deixasse de ser um crime de perigo concreto e de resultado e passasse a ser também, com a introdução do n.º 2, um crime de perigo abstrato e de mera atividade”⁴⁶ onde os quesitos para a sua verificação são substancialmente menores, na medida em que basta a acção de realizar actividades de natureza desportiva ou análogas não autorizadas violando as regras de circulação rodoviária, mesmo que estas não ponham em perigo qualquer bem jurídico. A redacção de 2007 é a que atualmente vigora.

III. A evolução dos sistemas jurídicos penais bem como o sistema contraordenacional sempre acompanharam as mudanças políticas e sócias através dos tempos. O “surgimento do direito de mera ordenação social e por conseguinte da contraordenação ficou a dever-se à necessidade de se dar uma resposta efetiva às transformações a que se vinha a assistir na sociedade portuguesa”⁴⁷.

Foi precisamente no período subsequente à II Guerra Mundial que surgiu a necessidade de punir comportamentos nas áreas do ambiente, da economia e da segurança rodoviária, tendo sido criados

⁴⁵ O “*Street racing*”, consiste na realização de corridas não autorizadas em vias públicas geralmente com público a assistir, onde participam por regra veículos que sofreram alterações mecânicas de forma a aumentar a potência dos mesmos. Realizam-se geralmente, em zonas de pouco movimento (parques industriais) aos fins-de-semana e nos períodos noturnos

⁴⁶ Cfr. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2008, p. 739.

⁴⁷ Cfr. VIEIRA, Francisco Marques. *Direito Penal Rodoviário*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2007, p. 33.

regimes sancionatórios de natureza contraordenacional. Inicialmente não existia um direito independente do direito penal, antes sim um largo conjunto de imposições por parte do Estado, que mais tarde viriam a formar o direito de mera ordenação social. No entanto a transição passou por vários estados, nomeadamente os “ilícitos de polícia”, o “direito penal administrativo” até chegar ao direito de mera ordenação social. De facto foi “depois de 1945 que surgiu, ao lado dos crimes, delitos e contravenções uma quarta categoria de violações, que são cominadas com sanção estadual repressiva: as contraordenações”⁴⁸.

O termo “contraordenação” surge pela primeira vez na Alemanha e foi motivado por três razões essenciais, nomeadamente: retirar do direito penal as infrações que até então faziam parte e não tinham conteúdo ético para fazerem parte do direito penal; dignificar o sentido ético das infrações penais e por conseguinte guardá-las para situações eticamente relevantes e por fim, criar um processo específico para este tipo de infrações.

Em Portugal, o universo jurídico das contraordenações foi substancialmente alargado. Paulatinamente o legislador foi procedendo à transformação das prescrições, como sendo os crimes (contravenções) e transgressões, em contraordenações. Ora o processo de passagem destas contravenções e transgressões em contraordenações iniciou-se com o Decreto de Lei n.º 232/79 de 24 de Julho, tendo contudo sido com a Lei n.º 30/2006 de 11 de Julho que foram definitivamente e na totalidade eliminadas as infrações penais “contravenções” e “transgressões” do ordenamento jurídico nacional⁴⁹.

Atendendo às datas dos dois diplomas, 1979 e 2006, verifica-se que foi necessário mais de um quarto de século para eliminar na totalidade as figuras jurídicas das contravenções e transgressões do ordenamento jurídico nacional. Atualmente e apesar de terem decorridos vários anos sobre esta transformação na ANSR “a quantidade de

⁴⁸ JESCHECK in PEREIRA, António Beça, *Regime Geral das Contraordenações e Coimas – Anotado*, Almedina, 2009, p.24.

⁴⁹ Cfr. CARVALHO, Américo Taipa, *Sucessão de Leis Penais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 176.

recursos e defesas apresentados, cerca de 700 a 800 por dia, complicam todo o processo, encravando todo o processo administrativo”⁵⁰.

Ora, o direito rodoviário também acompanhou esta tendência tendo-se verificado que infrações rodoviárias, que no passado constituíam contravenções e transgressões, se foram transformando em contraordenações com respetiva sanção acessória.

No entanto com a criação desta categoria surgiu um dilema: distinguir o ilícito criminal do ilícito contraordenacional, ou seja o de estabelecer um critério qualitativo de distinção.

Refere a alínea a) do artigo 1.º do CPP que crime é o “conjunto de pressupostos de que depende a aplicação ao agente de uma pena ou de uma medida de segurança criminais”. Por seu turno, refere o artigo 1.º do Regime Geral das Contrordenações e Coimas que contraordenação é “todo facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”. À primeira vista, a grande diferença que surge, prende-se com o facto de o crime prever penas privativas da liberdade e a contraordenação não. Outro aspeto que por vezes é alvo de alguma confusão prende-se com a multa e a coima.

“A coima é sempre e só uma pena pecuniária e nunca poderá implicar a privação da liberdade, enquanto que à multa, pode corresponder em alternativa ou subsidiariamente a pena de prisão”⁵¹. Desta forma, na distinção de ilícito criminal e ilícito contraordenacional foram-se desenvolvendo vários critérios de distinção. Por um lado temos um critério que tem por base o bem jurídico tutelado; um critério que tem por base ressonância ético-social do ilícito (considerando a conduta neutra ou indiferente será contraordenação se por outro lado considerar a conduta socialmente relevante será considerado crime) e por fim um critério que assenta na diferenciação da natureza dos valores protegidos.

No entanto, “apesar de haver atualmente uma distinção entre ilícito criminal e ilícito de mera ordenação social não se podem automatizar totalmente estes dois conceitos na medida em que há aplicação

⁵⁰ Cfr. JACOB, Jorge Manuel Quintela Brito, Presidente da ANSR, entrevistado em 21 de Novembro de 2013 em Lisboa, p. 91

⁵¹ Cfr. PEREIRA, António Beça. *Regime Geral da Contra-Ordenações e Coimas – Anotado*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 26.

subsidiária do direito penal e processo penal no âmbito do ilícito de mera ordenação”⁵², nomeadamente através da:

- Construção de infração contraordenacional à semelhança da infração criminal;
- Competência dos tribunais comuns para apreciarem os recursos de decisões administrativas nas contraordenações;
- Semelhança da coima e da multa quando aplicada a uma pessoa coletiva;
- Semelhança da sanção acessória na contraordenação e da pena acessória no crime;
- Semelhança da medida de segurança administrativa e medida de segurança penal;
- Inserção no mesmo diploma, por exemplo no CE, de normas sancionatória de dois tipos de ilícitos, quer penal quer contraordenacional

Em suma, poder-se-á afirmar que “o que distingue o ilícito contraordenacional do ilícito criminal será a ausência de um alto grau de censurabilidade do agente, o qual por si funda o juízo ético-social grave da pena criminal”⁵³.

5. A estrutura dos crimes de perigo

I. Os crimes de perigo estão em contraposição com os crimes de dano.

Enquanto no crime de dano há a consumação do facto que leva à lesão efetiva do bem jurídico tutelado; no crime de perigo essa lesão efetiva não existe, existe, sim, um ambiente favorável a criação de um acontecimento prejudicial. Poderemos afirmar que o crime de dano está para as condutas lesivas, como o crime de perigo está para as condutas de pôr em perigo. No crime de perigo, se com o perigo

⁵² *idem*, p. 76.

⁵³ *idem*, p. 24.

criado a lesão se efetivar, estaremos para além deste crime perante um outro como sendo por exemplo o crime de dano, o crime de ofensas à integridade física ou até ao crime de homicídio.

De acordo com Francisco Marques Vieira o “crime de perigo é aquele em que se prevê uma potencial lesão, onde há uma forte possibilidade de um evento danoso vir a ocorrer”⁵⁴. Também este tipo de crime pressupõe a inexistência de uma lesão efetiva de bens jurídicos penalmente relevantes, tipificando antes condutas dos agentes que são capazes de criar um perigo objetivo.

Refere igualmente Germano Marques da Silva que “o crime de perigo também pode configurar-se como uma progressão criminosa, sendo suficiente a ação perigosa – perigo abstrato ou também o evento de perigo para bens específicos – perigo concreto”⁵⁵. Podemos afirmar que os crimes de perigo tipificam comportamentos que originam situações em que se torna possível a lesão dos bens como a vida, a integridade física de outrem e bens patrimoniais alheios e valor elevado, ou seja onde há forte possibilidade de um evento danoso criar a situação de perigo e o agente do crime admitir essa possibilidade.

Como refere José Francisco de Faria Costa “ao definir-se um crime de perigo, está-se inquestionavelmente a alargar o campo da punibilidade na medida em que quando se criminaliza uma conduta que pode levar a produção de um evento danoso, está-se a prevenir a própria criminalidade”⁵⁶.

Os crimes de perigo tanto podem ser crimes de perigo concreto como crimes de perigo abstrato. A diferença no plano processual entre o crime de perigo abstrato e de perigo concreto reside no facto de o primeiro não se exigir a prova de criação de uma concreta situação de perigo para determinados bens jurídicos, bastando fazer prova da ação típica. O crime previsto e punível no artigo 292.º (condução de veículo em estado de embriaguez ou sob influência de estupefacientes)

⁵⁴ Cfr. VIEIRA, Francisco Marques. *Direito Penal Rodoviário*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2007, p. 172.

⁵⁵ Cfr. SILVA, Germano Marques. *Crimes Rodoviários – Penas Acessórias e Medidas de Segurança*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996, p. 17.

⁵⁶ Cfr. COSTA, José Francisco de Faria, *O Perigo em Direito Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 33.

do CP evidencia claramente este facto na medida em que a própria acção de conduzir naquele estado (sob influência de álcool ou drogas), sem criar qualquer tipo de perigo para outrem, consubstancia por si só crime.

De acordo com professor Paulo Pinto de Albuquerque “o crime de condução perigosa de veículo rodoviário constitui-se simultaneamente como sendo um crime de perigo concreto e de resultado nas modalidades previstas nos números 1, 3 e 4 do artigo e um crime de perigo abstrato e de mera atividade na modalidade previsto no número 2”⁵⁷.

II. Nos crimes de perigo abstrato não há a verificação concreta do perigo de lesão, antes sim uma presunção da existência desse perigo; ou seja “basta uma acção que, mesmo que não tenha posto em causa qualquer bem jurídico, seja por si só considerada perigosa segundo a experiência comum”⁵⁸.

Poderemos afirmar que neste crime não é exigível que seja criada uma situação concreta de perigo para os bens protegidos como sendo a vida, a integridade física e bens patrimoniais, bastando que fique provada a acção típica, o comportamento típico.

“No crime de perigo abstracto o que acaba por aumentar é a punibilidade, uma vez que neste crime não houve lesão efectiva de nenhum bem, houve apenas uma conduta, uma acção de por em perigo”⁵⁹. Esta acção, censurável, previne o resultado de dano através de um comportamento também ele penalmente relevante.

Casos de crimes de perigo abstracto e de mera actividade são os outros dois crimes rodoviários, nomeadamente o crime de condução sem habilitação legal e o crime de condução em estado de embriaguez, onde a simples acção de conduzir, quer seja sem habilitação legal ou em estado de embriaguez, constitui por si só já um crime,

⁵⁷ Cfr. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2008, p. 739.

⁵⁸ Cfr. SILVA, Germano Marques. *Crimes Rodoviários – Penas Acessórias e Medidas de Segurança*. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 14

⁵⁹ Cfr. COSTA, José Francisco de Faria, *O Perigo em Direito Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 37.

independentemente de colocar em perigo outros bens jurídicos. Neste tipo de crime, a acção é incriminada em razão da sua potencialidade causal de perigo.

A introdução de um novo n.º 2 ao artigo 291.º, com a alteração levada a cabo ao Código penal em 2007⁶⁰, fez com que este crime passasse a ser considerado também como sendo um crime de perigo abstracto e de mera actividade na medida em que a simples realização de actividades de carácter desportivo não autorizadas são consideradas suficientes para o preenchimento do tipo.

De facto, com a introdução do n.º 2 do artigo 291.º, pretendeu-se prevenir comportamentos que se traduzem em actividades não autorizadas de natureza desportiva que violem as regras previstas no número 1 do artigo, mesmo que essas actividades não criem perigo para a vida, integridade física de outrem ou bens patrimoniais alheios. Ou seja a simples realização destas actividades de natureza desportiva ou análoga que violem as regras do número 1 do artigo são já por si consideradas crime não precisando assim de criar qualquer perigo.

III. Os crimes de perigo concreto verificam-se quando o bem jurídico foi ameaçado efetivamente ou quando há lesão efetiva de bens jurídicos penalmente relevantes. Neste crime exige-se uma verificação efetiva do perigo concreto como os atos ou comportamentos, para o preenchimento do tipo.

Neste crime, no caso do versado nos n.º 1, 3 e 4, deve ser criada uma situação de perigo para determinados bens jurídicos, como a vida, a integridade física de outrem e bens patrimoniais alheios de valor elevado. De acordo com o Professor Germano Marques da Silva “No crime de perigo concreto não basta que a ação seja perigosa, é necessário que esta tenha criado um perigo efetivo para determinados bens jurídicos”⁶¹. Nos crimes de perigo concreto, a ação traduz-se em comportamentos suscetíveis de criarem um perigo objetivo.

⁶⁰ Lei 59/007 de 04 de Setembro.

⁶¹ Cfr. SILVA, Germano Marques. *Crimes Rodoviários – Penas Acessórias e Medidas de Segurança*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996, p. 18.

No caso concreto do crime de condução perigosa de veículo rodoviário, nas modalidades dos n.º 1,3 e 4, o agente do crime para além de conduzir o veículo na via pública, não o fazendo em segurança por se encontrar em estado de embriaguez, sob influência do álcool, substâncias psicotrópicas ou praticando violações grosseiras às regras descritas na alínea b) do artigo, deve criar uma efetiva situação de perigo para terceiros.

Esse perigo, como já referido, poderá ser contra a vida, a integridade física de outrem ou até bens patrimoniais alheios de valor elevado.

Neste tipo de crime, “é sempre necessária a prova de que o comportamento descrito no tipo legal foi, nas circunstâncias concretas da acção, causa da criação de uma situação de perigo para aqueles bens jurídicos”⁶², ou seja é necessário que o comportamento do agente, a sua conduta em concreto tenha sido a responsável pela criação do perigo.

Frequentemente esta “criação de perigo efetivo para determinados bens jurídicos” não ocorre, faltando esse perigo efetivo para o preenchimento do tipo. Ou seja são levados a cabo esses comportamento típicos, mas não é criada a situação de perigo pelo que não poderá ser considerado crime de condução perigosa de veículo rodoviário

Desta forma para a consumação deste crime não basta a simples violação das regras de circulação rodoviária, “é necessário ainda que, dessa violação resulte um perigo concreto, efetivo e não presumido para os bens jurídicos descritos no tipo”⁶³. Desta forma tem de resultar suficientemente indiciado o perigo efetivo para qualquer um dos bens jurídicos tutelados.

IV. A condução perigosa de veículo rodoviário, até à revisão do CP levada a cabo pela Lei 59/2007 de 04 Setembro, representava exclusivamente um crime de perigo concreto. Contudo, a introdução

⁶² *Idem* p. 15.

⁶³ Sentença do Tribunal Judicial de Vila Nova de Famalicão de 14 de Maio de 2009, processo n.º 183/09.4 GTBRG.

de um novo número dois ao artigo fez com que o crime passasse a ser também um crime de perigo abstrato.

Até a alteração levada a cabo em 2007, como refere Paula Ribeiro de Faria, “o legislador distribuiu os comportamentos capazes de colocar em perigo os bens jurídicos protegidos em duas categorias, nomeadamente a falta de condições para a condução e por outro a violação grosseira das regras de circulação rodoviária”⁶⁴. Em 2007 outra categoria foi adicionada, designadamente a realização de atividades de natureza desportiva ou análogas não autorizadas que violem as disposições da alínea b) do n.º 1 do artigo.

No que concerne à falta de condições, o próprio artigo elenca quais as causas que determinam a falta de condições para conduzir em segurança sendo assim o estado de embriaguez ou sob influência do álcool, estupefacientes, substâncias psicotrópicas ou produtos com efeito análogo, a deficiência física e a fadiga excessiva causas que determinam essa falta de condições. Todas essas situações diminuem a capacidade do condutor e por conseguinte de exercer cabalmente a condução.

Atualmente essas faltas de condições são avaliadas e algumas delas mensuráveis. Através de exames médicos para a avaliação do estado de fadiga, exames qualitativos e quantitativos para a mensuração da taxa de álcool no sangue e análise clínicas para a deteção e identificação das substâncias estupefacientes, é possível determinar com rigor essas faltas de condição.

Relativamente à violação grosseira das regras de circulação rodoviária, o legislador acabou por especificar aquelas regras que entendeu que se ligam tipicamente ao perigo que a própria norma pretende evitar. Algumas destas regras de circulação rodoviárias especificadas no texto do artigo com a revisão levada a cabo em 2001⁶⁵, já haviam sido afloradas na comissão de revisão do CP, nomeadamente na 38.º e 50.º sessão da comissão em 17 de Maio de 1990 e 08 de Janeiro

⁶⁴ Cfr. FARIA, Paula Ribeiro. *Comentário Conimbricense do Código Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 1080.

⁶⁵ Lei 77/2001 de 13 de Julho.

de 1991⁶⁶. Essa enumeração dos comportamentos teve entre outros objectivos, tornar mais seguro a interpretação do artigo para os órgãos de polícia criminal.

Por fim, a inclusão de comportamentos que representam a realização de atividades de natureza desportivas ou análogas não autorizadas foi motivado pelos sucessivos casos das denominadas “street racing”. A introdução do n.º 2 do artigo 291.º pretende punir aquelas condutas em que o agente do crime está no pleno poder das suas capacidades físicas e psíquicas, e deliberadamente com o seu comportamento viola as disposições da alínea b) do n.º 1 do artigo. Neste caso não é exigível que se verifique a criação de uma situação de perigo para os bens jurídicos tutelados, nomeadamente a vida, a integridade física de outrem e bem patrimoniais alheios de valor elevado; bastando tão só a realização dessas actividades de natureza desportiva ou análogas não autorizadas que violem grosseiramente as regras de circulação acima referidas.

6. O concurso de infracções

I. Como refere Paulo Guerra “A problemática relativa ao concurso de crimes, das mais complexas na teoria geral do direito penal, tem no artigo 30.º do CP, indicação de um princípio geral de solução: o número de crimes determina-se pelo número de tipos de crime efetivamente cometidos, ou pelo número de vezes que o mesmo tipo de crime for preenchido pela conduta do agente.”⁶⁷ Desta forma este concurso crimes poderá ser efetivo ideal ou ideal heterogéneo e efetivo real.

De acordo com o professor Paulo Pinto de Albuquerque o “concurso efetivo ideal ocorre quando uma mesma ação viola diferentes bens jurídicos sejam eles criminais ou contraordenacionais”⁶⁸.

⁶⁶ Cfr. GONÇALVES, Manuel Lopes Maia. *Código Penal Português – anotado e comentado*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 950.

⁶⁷ Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 19-10-2011 – Processo 241/09.5 GEACB.

⁶⁸ Cfr. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto, *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos*

No mesmo sentido, mas com uma designação diferente, concurso ideal heterogéneo, o professor Eduardo Correia refere que ocorre “quando exista unidade de acção, mas pluridade de normas jurídicas violadas”⁶⁹. Sendo as duas definições muito semelhantes, as mesmas aplicam-se nos casos referentes ao artigo 20.º do RGCO.

Por outro lado, o “concurso efectivo real é aquele que ocorre quando são praticadas várias acções e estas violam diferente bens jurídicos, sejam eles criminais ou contra-ordenacionais”⁷⁰. Neste caso, a punição é cumulativa com sanções criminais e contraordenacionais.

Assim, o concurso real é o que se verifica, por exemplo, no caso de comportamentos que preenchem o crime de condução perigosa de veículo rodoviário e cumulativamente, para além dos actos que preenchem este crime, o agente que os praticar não seja possuidor de título de condução ou cometa um crime de homicídio na sequência dessa condução.

Neste caso incorre, para além do crime de condução perigosa de veículo rodoviário, no crime de condução sem habilitação legal e/ou crime de homicídio. Aqui estamos perante um concurso real na medida em que os actos (o exercício da condução de veículo desrespeitando o estatuído no n.º 1 do artigo 291.º e o exercício da condução sem título de condução ou o acto de matar outrem) preenchem autonomamente três crimes, a saber o crime previsto e punível no artigo 291.º do CP, o crime previsto e punível pelo artigo 3.º número 2 do decreto de lei 2/98 e o crime de homicídio previsto e punível pelo artigo 132.º e seguintes do CP. Neste caso considera-se que houve pluridade de acções preenchendo previsões normativas distintas.

Por outro lado se através de uma só acção, de uma só conduta violar diferentes normas penais ou até contraordenacionais estaremos perante um concurso ideal. Vejamos o caso da condução de veículo praticando várias infracções rodoviárias integrantes de uma condução

do Homem. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011, p. 93.

⁶⁹ Cfr. CORREIA, Eduardo, *Direito Criminal Vol. II*, in PEREIRA, António Beça, *Regime Geral das Contraordenações e Coimas – Anotado*, Almedina, 2009, p.73

⁷⁰ Cfr. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto, *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011, p. 94.

perigosa de veículo rodoviário. O condutor aqui viola disposições do CE como sendo as relativas à obrigação de parar, à ultrapassagem, à obrigatoriedade de circular na faixa de rodagem da direita, etc e comportamentos previstos no artigo 292.º do CP. Assim com uma só conduta, com uma unidade de acção violou quer normativos contraordenacionais quer penais. Neste caso o ato de conduzir consubstancia “unidade de acção” um “mesmo facto”.

Ora, a expressão a que corresponde o termo “mesmo facto” diz respeito quando há uma unidade de resolução e de ação, ou seja, uma unidade conduta. Refere-se também quando os vários atos praticados são o resultado de um só processo de decisão, sem serem determinados por nova motivação; o condutor com uma só decisão prática vários atos, ou seja várias infrações de índole estradal.

Assim, no concurso ideal heterogéneo ou concurso efetivo ideal, dependendo do autor, deve entender-se como sendo aquele que com uma mesma conduta são desrespeitadas normas contraordenacionais de âmbito rodoviário e normas de natureza penal. Segundo Francisco Marques Vieira “Este concurso ocorre quando a conduta do agente implica que sejam abstratamente aplicáveis mais do que uma norma sancionatória ao mesmo facto”⁷¹.

Neste concurso ideal, seja ele efetivo ou heterogéneo de acordo com a designação dada, refere Luís Duarte de Almeida que “cabe punir toda a conduta com a pena prevista para a conduta mais grave de entre as praticadas”⁷².

Neste caso, esta conduta não pode ser duplamente penalizada quer pela via criminal quer pela via contraordenacional tanto ao nível da multa/coima como ao nível da pena acessória/sanção acessória.

Em boa verdade, o motivo que justifica que o mesmo facto não seja cumulativamente punido como crime e contraordenação justifica também que ao agente do crime, segundo Manuel Simas Santos e Jorge Lopes Sousa, “não sejam cumulativamente aplicadas as penas/sanções acessórias prevista para o crime e para a contraordenação

⁷¹ Cfr. VIEIRA, Francisco Marques. *Direito Penal Rodoviário*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2007, p. 196.

⁷² Cfr. ALMEIDA, Luís Duarte, *O Concurso de Normas em Direito Penal*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 127.

quando o facto seja o mesmo, essencialmente quando estas são de semelhante conteúdo e finalidade”⁷³.

Se a punição a título de crime incluir uma pena acessória, apenas poderá ser aplicada esta e não a sanção acessória relativa a contra-ordenação.

Apesar das redações do n.º 1 do artigo 134.º do CE e do artigo 20.º do RGCO serem praticamente idênticas⁷⁴ o que as mesmas versam deverá, segundo o professor Germano Marques da Silva, “necessariamente ser interpretado em termos amplos, sob pena de o agente ser punido plurimamente com sanções de conteúdo material idêntico pela prática do mesmo facto”⁷⁵. Assim e como o crime de condução perigosa de veículo rodoviário tem a sua pena acessória penal prevista no artigo 69.º do CP, não fará sentido a aplicação da sanção acessória artigo do 147.º do CE.

Aliás, de acordo com José da Costa Pimenta, e tendo em conta o preceituado no artigo 132.º do CE, “a introdução do n.º 1 do artigo 134.º era desnecessária na medida em que não faz mais do que consagrar a regra geral vertida artigo 20.º do RRGCO⁷⁶.

II. Ao contrário do crime de condução sem habilitação legal onde não há disposição legal semelhante na legislação contraordenacional⁷⁷, bem como o crime de condução sob influência do álcool/estado de

⁷³ Cfr. SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes. *Contra-ordenações Anotações ao Regime Geral*, Lisboa: Áreas Editora, SA, 2011, p. 212.

⁷⁴ Artigo 134.º n.º 1 do CE – Concurso de infrações “Se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contraordenação, o agente é punido sempre a título de crime, sem prejuízo da aplicação da sanção acessória prevista para a contraordenação”.

Artigo 20.º do RGCO – Concurso de infrações “Se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contraordenação, será o agente sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contraordenação”.

⁷⁵ Cfr. SILVA, Germano Marques. *Crimes Rodoviários – Penas Acessórias e Medidas de Segurança*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996, p. 41.

⁷⁶ Cfr. PIMENTA, José da Costa. *Código da Estrada Anotado e Legislação Complementar*. Coimbra: Livraria da Universidade de Coimbra, 1995.

⁷⁷ Não confundir com a infração aos artigos 123.º e 124.º do CE, não medida em que aqui se trata de habilitação insuficiente, ou seja o infrator é portador de um título de condução (Carta de condução – Artigo 123.º do CE ou Licença de condução – Artigo 124.º do CE) e conduz veículo para o qual não possui a categoria necessária.

embriaguez⁷⁸ onde se encontram balizados os limites onde começa o crime e acaba a contraordenação, no crime de condução perigosa de veículo rodoviário essa fronteira é por vezes ténue. Frequentemente os militares da GNR, no decorrer da sua atividade diária, deparam-se com situações em que se torna difícil a distinção entre crime e contraordenação.

Consideremos o exemplo de uma patrulha da GNR que se encontra numa ação de fiscalização rodoviária e após efetuar o sinal de paragem ao condutor este não obedece e segue em fuga. Os militares encetam o seguimento e durante esse seguimento o condutor circula na via de trânsito afeta ao sentido oposto (circula em “contramão”), não respeita a sinalização relativa à obrigação de parar (sinal de STOP) obrigando um outro veículo a suspender repentinamente a marcha a fim de evitar o embate. Realiza, igualmente ultrapassagem em local proibido pisando e transpondo a linha contínua colocando em perigo um peão que se preparava para iniciar a passadeira. O veículo em fuga, após mais uns quilómetros de sucessivas infrações acaba por se despistar num local ermo danificando um muro. O condutor ao lhe ser realizado o exame de pesquisa de álcool verifica-se que o mesmo apresenta uma taxa de álcool no sangue de 1.15 g/l. Os factos ocorreram de madrugada.

Perante este cenário poderão, em abstracto, ser adotados dois procedimentos distintos pelos militares da GNR.

Por um lado poderão ser participados todos os factos ao MP num auto de notícia com a respetiva detenção e notificação do condutor para processo sumário e conseqüente apreensão do veículo. Por outro lado poderão ser elaborados, entre outros, os seguintes autos de contraordenação:

⁷⁸ Ao contrário do “álcool”, as substâncias estupefacientes, atendendo a variedades as mesmas, não são mensuráveis para efeitos de punição como é o álcool com a TAS. Nestes casos quer o artigo 81.º n.º 5 do CE quer o artigo 292.º n.º 2 do CP referem apenas “sob influência de ...” não especificando quantidades. Contudo em situações em que um condutor, no exercício da condução, se encontrar sob influência de substâncias estupefaciente ou análogas deverá o autuante, neste caso o militar da GNR elaborar o respetivo auto de notícia e participar os factos ao MP.

- Auto de Contraordenação por infração ao n.º 1 do artigo 4.º do CE – ordem de paragem das autoridades sancionado com coima mínima de 500 Euros e sanção acessória mínima de 2 meses de inibição de conduzir;
- Auto de Contraordenação por infração ao n.º 4 do artigo 13.º do CE – trânsito de veículo em sentido oposto ao estabelecido sancionado com coima mínima de 250 Euros e sanção acessória mínima de 1 mês de inibição de conduzir;
- Auto de Contraordenação por infração ao artigo 21.º do Regulamento de Sinalização de Trânsito – não parar antes de entrar no cruzamento ou entroncamento junto do qual se encontre o sinal B2 – STOP sancionado com coima mínima de 99,76 Euros e sanção acessória mínima de 2 meses de inibição de conduzir;
- Auto de Contraordenação por infração ao n.º 1 do artigo 60.º do Regulamento de Sinalização de Trânsito – pisar a linha contínua separadora dos sentidos de trânsito no decorrer de uma ultrapassagem sancionada com coima mínima de 49,88 Euros e sanção acessória mínima de 2 meses de inibição de conduzir;
- Auto de Contraordenação por infração ao n.º 1 do artigo 81.º do CE – condução sob influência do álcool sancionado com coima mínima de 500 Euros e sanção acessória mínima de 2 meses de inibição de conduzir.

Resulta daqui que o condutor seria sancionado com uma coima superior a 1300 sendo alvo de uma sanção acessória e/ou medida de segurança de natureza administrativa.

O eventual desconhecimento do artigo 20.º do RGCO poderá levar a que em determinadas situações os militares processem os factos pela via contraordenacional quando deveriam fazê-lo pela via penal.

A escolha da lei aplicável, se criminal ou contraordenacional, compete apenas ao MP e aqui em particular deverá essa “escolha ser feita tendo em conta a gravidade da infração e não a gravidade das penas ou valor das coimas/multas”⁷⁹.

⁷⁹ Cfr. PEREIRA, António Beça. *Regime Geral da Contra-Ordenações e Coimas – Anotado*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 73.

7. A consequência jurídica do crime

I. As consequências jurídicas deste crime são a pena de prisão que varia de 1 a 3 anos, com já vimos anteriormente, a pena acessória de proibição de conduzir veículos a motor (artigo 69.º do CP) e a medida de segurança de cassação do título e interdição da concessão do título de condução de veículo a motor (artigo 101.º do CP). Na tabela abaixo encontram-se sistematizados as consequências jurídicas deste crime.

Tabela 3 – Quadro comparativo das sanções, penas acessórias e medidas de segurança do CP e CE.

INTERDIÇÃO DO EXERCÍCIO DA CONDUÇÃO		CASSAÇÃO DO TÍTULO DE CONDUÇÃO	
Código da Estrada	Código Penal	Código da Estrada	Código Penal
Artigo 147.º (Inibição de conduzir)	Artigo 69.º (Proibição de conduzir veículo com motor)	Artigo 148.º (Cassação do título de condução)	Artigo 101.º (Cassação do título e interdição da concessão do título de condução de veículo com motor)
De 1 mês a 2 anos (n.º 2 do art.º 147.º do CE)	De 3 meses a 3 anos (n.º 1 do art.º 69.º do CP)	Por 2 anos (n.º 3 do art.º 148 do CE)	Entre 1 e 5 anos (n.º 5 do art.º 101 do CP)
Sanção acessória	Pena acessória	Medida segurança administrativa	Medida de segurança penal
Determinada pela Autoridade Administrativa Pode ser suspensa	Determinada pelo Tribunal Não pode ser suspensa	Determinada pela Autoridade Administrativa	Determinada pelo Tribunal

II. A pena principal deste crime como já foi referido, é a pena de prisão que varia de 1 a 3 anos. A pena de prisão poderá ser agravada ou atenuada. A mesma será agravada em 1 terço dos seus limites máximo

e mínimo, quando o crime for cometido por condutor de veículo escolar, ligeiros de aluguer para transporte público de aluguer, pesados de passageiros ou de mercadorias ou de transporte de matérias perigosas de acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 294.º do CP. Estas circunstâncias agravantes possuem em comum o facto de a condução fazer parte das funções profissionais do agente. Assim entende-se, que tem por missão a condução de veículos, deve possuir um maior dever de cuidado e de cautela no exercício da condução. Podendo-se afirmar que “agravação da censura terá em conta por um lado a natureza da atividade exercida e por outro lado o tipo de veículo utilizado”⁸⁰.

III. A pena acessória aplicada a este crime é a que vem prevista na al. a) do n.º 1 do artigo 69.º do CP, com um período de 3 meses a 3 anos de proibição de conduzir veículo a motor. Esta pena acessória, como refere o Professor Germano Marques da Silva, “apenas pode ser pronunciada na sentença condenatória juntamente com a pena principal”⁸¹, ou seja como o próprio nome indica é acessório/complementar a pena principal. “Não pode, ao contrário da sanção acessória de inibição de conduzir prevista no CE, ser suspensa na sua execução ou ser substituída por outra como refere o art.º 141.º do CE”⁸².

Aqui neste caso o agente do crime é sempre obrigado a cumprir o período determinado para a proibição de conduzir veículo com motor. Apesar do conteúdo material ser idêntico – proibição de conduzir – a pena acessória tem natureza judicial enquanto a sanção acessória tem natureza administrativa.

IV. O artigo 500.º do CPP – Proibição de condução, refere que “A decisão que decretar a proibição de conduzir veículos motoriza-

⁸⁰ Cfr. VIEIRA, Francisco Marques. *Direito Penal Rodoviário*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2007, p. 206

⁸¹ Cfr. SILVA, Germano Marques. *Crimes Rodoviários – Penas Acessórias e Medidas de Segurança*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996, p. 27.

⁸² Cfr. GONÇALVES, Manuel Lopes Maia. *Código penal Português – Anotado e Comentado Legislação Complementar*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 261.

dos é comunicada à Direcção-Geral de Viação”⁸³. Ora, é neste item em particular que se encontram algumas debilidades. Atendendo que anualmente são participados, em média, cerca de 39500⁸⁴ crimes rodoviários, quer pela GNR, quer pela PSP, suscetíveis de lhes ser aplicada a uma pena acessória de proibição de conduzir veículos com motor, tal leva a que à ANSR cheguem por dia cerca de 200 decisões/penas acessórias dos respetivos tribunais que devem ser carregadas na base de dados da ANSR.

É nessa mesma base de dados da ANSR que são ainda carregadas as sanções acessórias resultantes das infrações contraordenacionais graves e muito graves resultantes da atuação da PSP e da GNR. No entanto, como refere o Presidente da ANSR “... quando se trata de sanções acessórias o sistema alimenta-se a ele próprio. As sanções acessórias que surgem via administrativa são automáticas...”⁸⁵

Apesar de haver um esforço por parte da ANSR em agilizar o carregamento das sentenças (penas acessória e medidas de segurança) com recurso a um formulário modelo, é um facto incontornável que as 200 decisões que chegam diariamente de todo o país e por consequente de diferentes comarcas, não obedecem aos mesmos padrões de sistematização o que provoca um trabalho acrescido nos contactos subsequentes realizados junto dos tribunais, podendo originar, no limite, casos em que a base de dados se encontra, momentaneamente, desatualizada.

Já que no que concerne as sanções acessórias, resultantes de infrações graves e muito graves, apesar de serem em maior número do que as penas acessórias é, como já foi referido, o próprio sistema que se alimenta a si próprio.

⁸³ Com a extinção da Direção Geral de Viação as competências desta passaram para a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária – ANSR.

⁸⁴ Valor obtido na média das participações elaborada quer pela PSP, quer pela GNR no triénio 2009/2011.

⁸⁵ Cfr. JACOB, Jorge Manuel Quintela Brito, Presidente da ANSR, entrevistado em 21 de Novembro de 2013 em Lisboa, p. 92

V. A medida de segurança aplicada a este crime, que consiste na anulação/invalidação do título de condução e consequente interdição de obtenção de novo título, é a que vem prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 101.º do CP, com um período que oscila entre 1 e 5 anos, podendo ser prorrogado por mais três anos, se o tribunal considerar que aquele período não foi o suficiente para remover o perigo.

Esta medida de segurança subdivide-se em “duas submedidas porque tanto é aplicada a quem é possuidor de título de condução e aí aplica-se a cassação do título, como é aplicada a quem não é titular de nenhuma licença e aí aplica-se a interdição de concessão de licença”⁸⁶.

O efeito prático desta medida de segurança é a de que ao condutor, ao lhe ser cancelado o seu título de condução, está impedido de obter qualquer nova licença antes de decorrido o prazo fixado.

Esta medida de segurança de natureza penal é comunicada simultaneamente, nos termos do art.º 500 do CPP, quer ao IMT quer à ANSR a fim de cada entidade registar na sua base de dados a informação. A ANSR regista no RIC o período de tempo durante o qual o condutor está impedido de conduzir e por conseguinte de obter novo título; o IMT regista o facto de o condutor não se encontrar habilitado para o exercício da condução.

Sendo a emissão do título de condução da responsabilidade do IMTT esta medida de segurança, quer seja a penal – decreta pelo tribunal, quer seja a administrativa – decretada pela autoridade administrativa, deverá ser comunicada ao IMTT uma vez que é a entidade com competência para a emissão dos títulos de condução⁸⁷.

Esta medida é “aplicada em função da perigosidade do condutor seja ele imputável ou inimputável e quando revela inaptidão para a condução de veículo motorizado, em resultado da falta de idoneidade moral para se comportar de acordo com os deveres que a um

⁸⁶ Cfr. GONÇALVES, Manuel Lopes Maia. *Código penal Português – Anotado e Comentado Legislação Complementar*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 414.

⁸⁷ Quer seja o Tribunal ou o próprio Presidente da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária que determine a anulação de determinado título de condução com o respetivo período de interdição de obtenção de novo título, é informado o IMT, uma vez que é a única entidade competente para a emissão de títulos de condução.

condutor incumbe”⁸⁸. É ainda aplicada nos casos em que o condutor tem um “comportamento avesso as regras de circulação rodoviária e uma total indiferença para os perigos que uma condução deficiente acarreta para a segurança rodoviária e demais utentes da via”⁸⁹. A esta medida de segurança podem ser também sujeitos os condutores que sejam tecnicamente aptos e hábeis no exercício da condução mas não o são em termos de idoneidade moral.

VI. Frequentemente a sanção acessória prevista no artigo 147.º do CE é confundida com a pena acessória do CP abordada anteriormente. A sanção acessória pode, de acordo com o n.º 2 artigo 141.º do CE, ser suspensa por um período de 6 meses a 1 ano na sua execução se o condutor não tiver sido condenado nos últimos 5 anos pela prática de crime rodoviário ou de qualquer contraordenação grave ou muito grave. A pena acessória não pode ser suspensa.

A sanção acessória, que é determinada pela ANSR, pode ainda de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo ser suspensa por prestação de caução boa conduta, por frequência de ações de formação ou pelo cumprimento de deveres específicos previstos noutros diplomas.

Por fim a cassação do título de condução, prevista no artigo 148.º do CE, consubstancia-se como sendo uma medida de segurança administrativa que desde a revisão do CE em 2005 deu poder, em exclusivo e sem possibilidade de delegação, ao então Diretor da Direção geral de Viação, atual Presidente da ANSR.

De facto, até 2005, os tribunais eram as únicas entidades que detinham competência para poderem proceder a cassação do título de condução. Atualmente e de acordo com o preceituado no n.º 4 do artigo 169.º conjugado com o artigo 148.º, ambos do CE, tal competência é, sem poder de delegação, do presidente da ANSR. Os quesitos são o cometimento, no espaço temporal de 5 anos, de 3 infrações muito graves ou 5 graves e muito graves. De referir que atingir os

⁸⁸ Cfr. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2008, p. 305.

⁸⁹ Cfr. VIEIRA, Francisco Marques. *Direito Penal Rodoviário*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2007, p. 214.

números atrás mencionados, “ ... desde que sejam classificadas como graves e muito graves é logo iniciado o processo que pode culminar com a cassação”⁹⁰. Contudo da análise ao número de títulos de condução cassados no triénio em análise verifica-se que continua a ser baixa a quantidade de títulos cassados.

No seio das infrações graves e muitos graves, deveria ser averiguado o tipo de infrações praticadas e a circunstância em que a mesma ocorreu. Vejamos o exemplo de um excesso de velocidade numa autoestrada com tráfego muito reduzido (185Km/h) e um condutor com uma taxa de álcool no sangue de 1,05 g/l conduzindo nas imediações de uma escola. À luz do CE, são duas infrações idênticas em termos de gravidade, com a classificação de muito grave. Contudo, as mesmas não são ponderadas de forma diferente na avaliação da aplicação ou não da sanção acessória ou até mesmo da medida de segurança apesar da censura social ser maior na segunda.

Por fim, refira-se que esta impossibilidade de delegar o poder de caçar o título de condução, se deve ao efeito nefasto que esta medida em si representa. Tal medida de segurança deve ser aplicada apenas nas situações em que o condutor tem um comportamento avesso às regras de circulação rodoviária e uma reincidência acentuada no cometimento de infrações.

Na tabela abaixo são apresentadas as quantidades de cassações de títulos de condução determinadas no triénio 2009-2011.

Tabela 4 - Quantidade de títulos de condução cassados pela via administrativa e judicial

ANO	Pelo Presidente da ANSR	Pelo tribunal	TOTAL
2009	0	98	98
2010	1	57	58
2011	31	29	60
TOTAL	32	184	216

Fonte: ANSR e IMTT (Unidade de Gestão de Contraordenações da ANSR e Direcção de Serviços e Processamento e Atendimento do IMTT)

⁹⁰ JACOB, Jorge Manuel Quintela Brito, Presidente da ANSR, entrevistado em 21 de Novembro de 2013 em Lisboa, p. 93

8. Análise de autos de notícias e respectivas sentenças

I. No seguimento o versado anteriormente, procedeu-se a uma análise dos autos de notícia deste crime em particular participados pelos Destacamentos de Trânsito da GNR no triénio 2009-2011, bem como das respetivas sentenças proferidas para cada um. Primariamente procedeu-se a uma análise ao conteúdo dos autos de notícia que foram classificados como sendo de condução perigosa de veículo rodoviário de acordo com o mapa mensal⁹¹ enviado pelos Comandos Territoriais da Guarda ao Ministério da Justiça e posteriormente procedeu-se a uma análise das sentenças proferidas para cada auto de notícia elaborado.

O processamento para a recolha de dados efetuou-se essencialmente em 3 fases, sendo na primeira fase solicitado aos 22 Destacamentos de Trânsito da GNR que informassem a quantidade de autos de notícia deste tipo de crime que participaram no período em causa. Numa segunda fase, foram solicitadas cópia de todos os autos de notícia elaborados e por fim junto de cada Destacamento de Trânsito diligenciou-se no sentido de solicitar a cada tribunal a correspondente sentença/decisão de cada auto de notícia. Foi garantido o anonimato dos arguidos bem como a não identificação das viaturas envolvidas.

No triénio 2009-2011, pelos 22 Destacamentos de Trânsito da Guarda foram elaboradas 100 participações de crime de condução perigosa de veículo rodoviário. A amostra refere-se a todos os autos de notícia elaborados pelos 22 Destacamentos de Trânsito nesse triénio representando 16,7 % das participações elaboradas pela Guarda nesse período. A última alteração legislativa ocorreu em 2007 (lei 59/2007 de 04 de Setembro) pelo que no triénio analisado a redação do artigo manteve-se inalterada.

⁹¹ Este mapa, com a denominação de Mapa para Notação de Crimes, depois de receber os contributos das subunidades operacionais, Postos Territoriais, Destacamentos de Trânsito e Destacamentos de Intervenção é enviado mensalmente para a Direcção-Geral da Política da Justiça do Ministério da Justiça. Este mapa encontra sustentação legal na Lei 22/2008 de 13 de Maio.

Tabela 5 - Caracterização da amostra no contexto nacional - número de participações.

ANO	GNR		PSP	TOTAL NACIONAL
	Destacamentos de Trânsito	Postos Territoriais		
2009	26	167	245	438
2010	27	187	220	434
2011	47	143	202	392
TOTAL	100	497	667	1264

Fonte: GNR e PSP (Direção de Operações do Comando Operacional da GNR e Departamento de Operações da PSP).

II. Autos de notícia

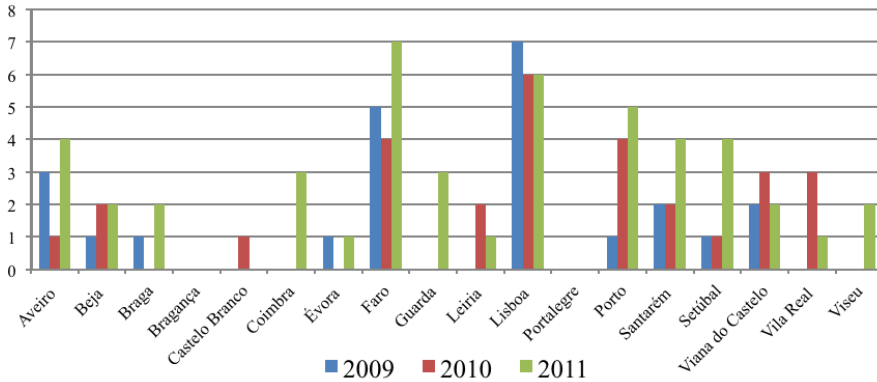


Gráfico 1 - Localização por distrito e ano de ocorrência dos crimes participados

O registo de participações de crimes de condução perigosa de veículo rodoviário, acompanham as áreas mais populosas do território continental e em especial as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto assim com a zona sul do país. De realçar a inexistência de registo de crimes, por parte dos Destacamento de Trânsito, nos distritos de Bragança e Portalegre.

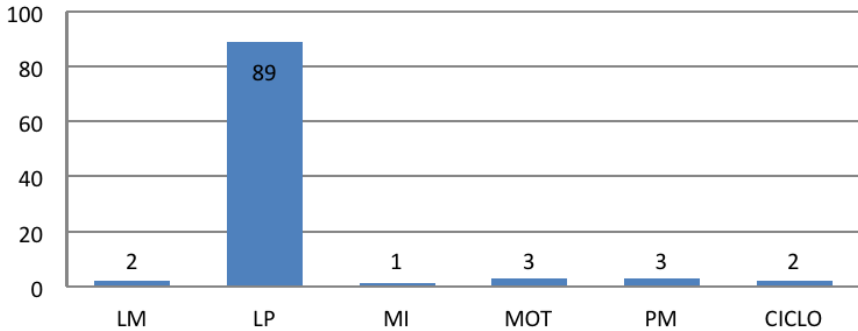


Gráfico 2 - Tipo de veículo interveniente

A esmagadora maioria dos veículos intervenientes nos crimes de condução perigosa de veículo rodoviário, na amostra selecionada são ligeiros de passageiros (LP). Contudo em menor número, outro tipo de veículos são intervenientes, nomeadamente ligeiros de mercadorias (LM), motociclos (MOT), pesados de mercadorias (PM) e ciclomotores (CICLO). De realçar a existência de um caso com uma máquina industrial (MI) – retroescavadora, caso esse em que houve condenação.



Gráfico 3 - Elaboração de autos de contraordenação em simultâneo com o auto de notícia

O gráfico acima reflete o desconhecimento do preceituado no artigo 20.º do RGCO, na medida em que a percentagem de autos de contraordenação elaborados em simultâneo com o auto de notícia, não diz respeito a autos de contraordenação como a falta de seguro de responsabilidade civil ou a falta de inspeção periódica obrigatória, antes sim, a comportamentos relacionados com o exercício da condução e que encontram similitude nos comportamentos versados no corpo do crime de condução perigosa. São disso exemplos a elaboração de auto de contraordenação por desobediência ao sinal de paragem, por transpor e pisar a linha M1 (linha contínua), por circular em contramão, por desrespeitar a passagem de peões, etc. Apesar de se ter verificado este procedimento em 13% dos casos, os autos de contraordenação foram anexos ao auto de notícia.

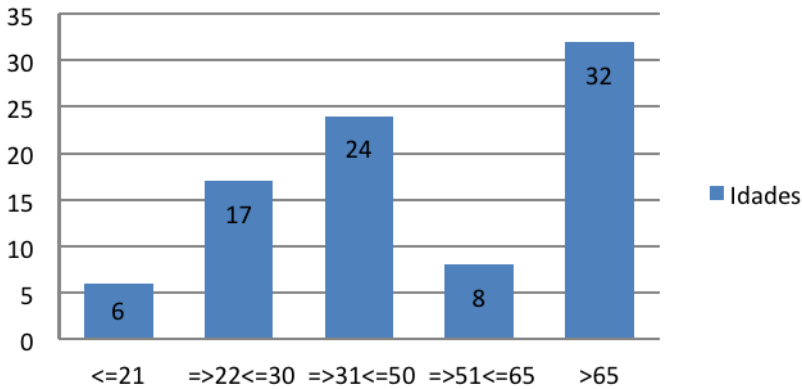


Gráfico 4 - Idade dos condutores

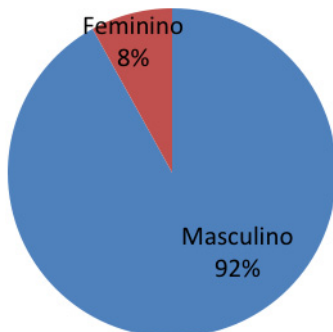


Gráfico 5 - Sexo do condutor

Dos 87 condutores que foram identificados, detidos ou notificados para comparecer em tribunal, 92% deles eram do sexo masculino. De realçar que destes 87 condutores, 32 possuíam mais de 65 anos de idade havendo mesmo 7 com mais de 80 anos. No que concerne ao sexo feminino (7 casos), 3 tinham mais de 67 anos de idade.

Resulta daqui que a idade avançada dos condutores é um fator de perigo para este tipo de crime.

Por outro lado, a juventude também potencia comportamentos perigosos na medida em que todos os condutores com menos de 21 anos desobedeceram a ordem de paragem e no segundo grupo (22-30 anos de idade) dos 17 condutores, 11 também desobedeceram a ordem de paragem. Nesses dois grupos que totalizam 23 casos, em 17 houve seguimento do veículo em fuga.

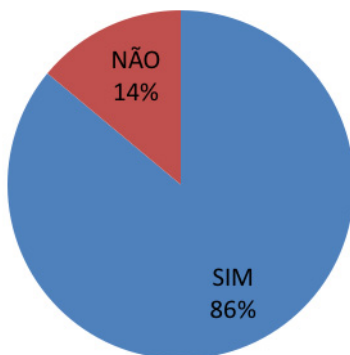


Gráfico 6 - Detentores de título de condução

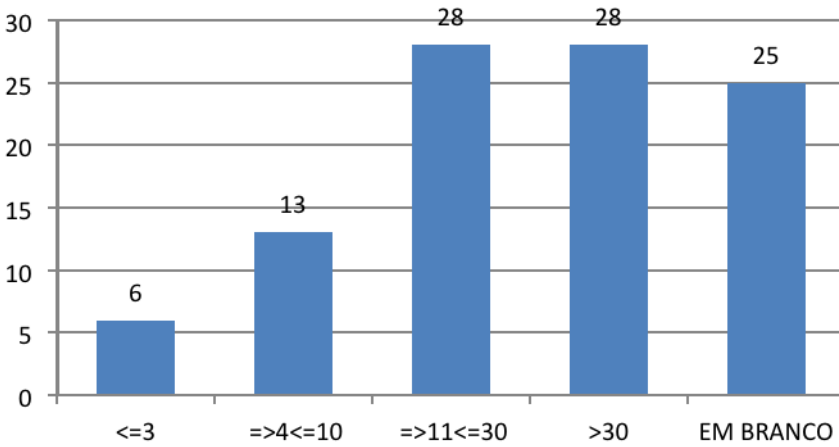


Gráfico 7 - Idade do título de condução

Dos 87 condutores que foi possível identificar, 75 eram detentores de título de condução e 12 não possuíam qualquer documento que os habilitasse para o exercício da condução. Dos 75 condutores que possuíam título de condução, 6 deles eram estrangeiros, nomeadamente de Angola, Espanha, Roménia, Ucrânia, Itália e Brasil.

Relativamente à idade do título de condução, verifica-se que os possuidores de título de condução há mais tempo são aqueles onde a propensão para este tipo de ilícito é maior.

A coluna “EM BRANCO” refere-se aos casos em que não foi possível identificar o condutor (13) e aos casos em que este não era possuidor de título de condução (12).

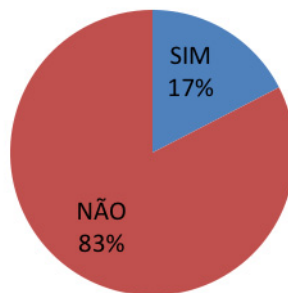


Gráfico 8 - Cadastro criminal

Foi apurado que 15 condutores (17% dos intervenientes) possuíam cadastro criminal. Este cadastro criminal materializa-se no crime de furto, na condução sem habilitação legal, na posse ilegal de arma, no homicídio, nas injúrias a autoridade, na condução em estado de embriaguez, na ofensa a integridade física, na resistência e coação sobre funcionário e no tráfico de droga. De realçar que em 13 dos 15 casos em que os condutor possuía cadastro criminal, houve desobediência à ordem de paragem e a conseqüente perseguição.

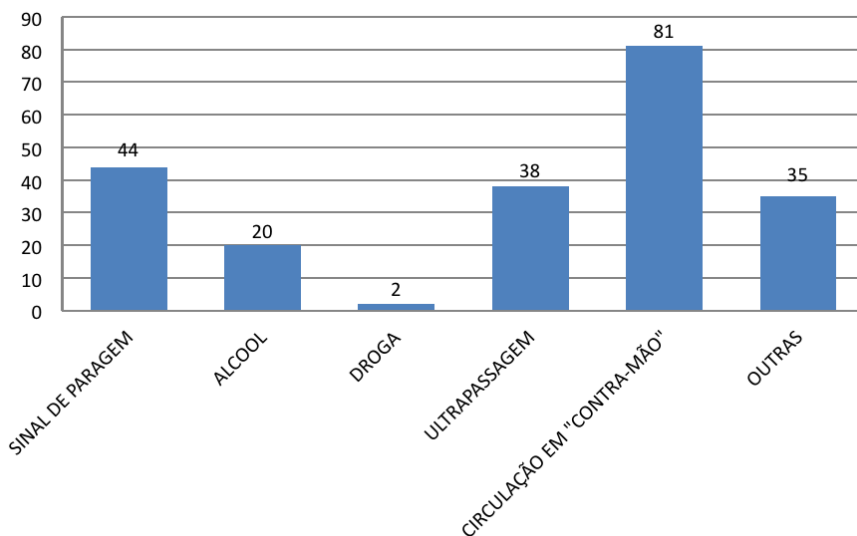


Gráfico 9 - Principais infrações discriminadas nos autos de notícia

Das principais infrações praticadas, a circulação em contramão é a mais referida nos autos de notícia logo a seguir a desobediência ao sinal de paragem. De salientar que mais de 1/5 dos visados dos autos de notícia encontravam-se sob influência de álcool e/ou droga. Relativamente às “outras infrações” as mesmas referem-se a desobediência ao sinal vermelho (artigo 69.º n.º 1 alínea a) do Regulamento de Sinalização de Trânsito), a posição da marcha, a prioridade, a realização de marcha atrás em autoestrada, a velocidade e a ultra-

passagem. De referir que estas regras de circulação rodoviárias estão individualizadas no atual corpo do artigo.

Estas infracções, à luz do código da Estrada, são infrações graves e muito graves com sanção acessória de inibição de conduzir e cujo valor das coimas é elevado.

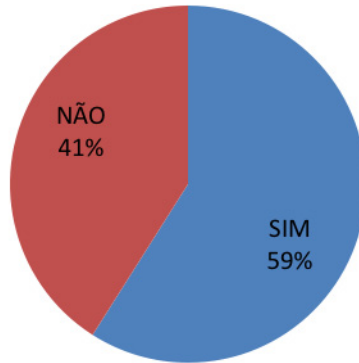


Gráfico 10 - Presenciado pelo autuante

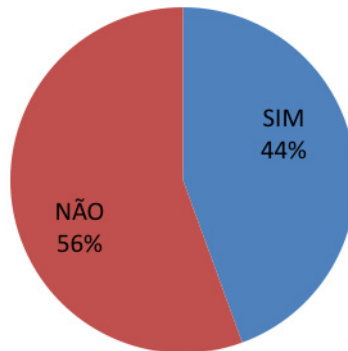


Gráfico 11 - Seguimento do veículo em fuga

Nos casos analisados, 59 % deles foram presenciados pelos autuantes no decorrer das ações de patrulhamento. Nos restantes casos em que não foram presenciados, tal deveu-se ao facto de a patrulha se deslocar ao local após a ocorrência de acidente ou de ter

vido apresentada queixa no Destacamento. Dos casos que não foram presenciados pelo autuante (41% – 41 casos) apenas 12 foram condenados e desses 12, 10 deles tiveram como epílogo um acidente de viação.

Relativamente ao seguimento dos veículos em fuga, em 44 % dos casos foi efetuado perseguição/seguimento. Pela leitura dos autos de notícia apenas foi possível averiguar a distância percorrida nos seguimentos em 19 casos, sendo a média de 18 quilómetros a distância percorrida nos seguimentos/perseguições. De realçar que em dois casos, a distância percorrida foi superior a 80 quilómetros.

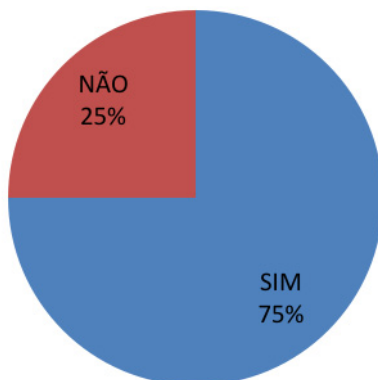


Gráfico 12 - Interceção do veículo

Em três quartos dos autos de notícia analisados foi possível proceder à interceção do veículo. Esta interceção ocorreu devido à vontade do próprio condutor, a acidente de viação ou a avaria do veículo. Contudo tal não significa que houve contacto com o condutor na medida em que em 4 casos, após em imobilização/interceção do veículo (3 por acidente e 1 por avaria), o mesmo continuou a fuga apeado.

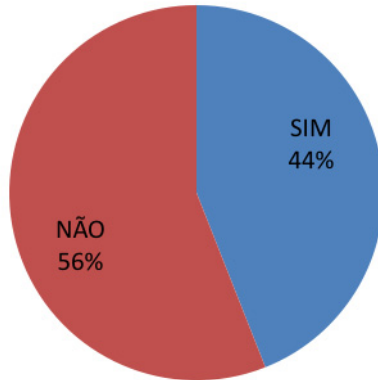


Gráfico 13 - Ocorrência de acidente de viação

Em quase metade dos casos analisados (44%) ocorreu um acidente de viação. A tipologia dos acidentes nestes casos são colisões frontais e despistes. Relativamente às colisões frontais, resultam da infração “circulação em contramão”. No tocante aos despistes os mesmos são frequentes aquando os seguimentos efetuados. Dos casos em que ocorreu um acidente de viação, não resultou a morte de nenhum interveniente.

III. Sentenças Judiciais

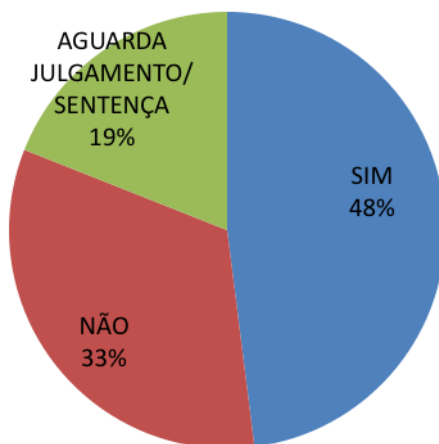


Gráfico 14 - Condenações

De entre os casos analisados, verificou-se que quase um quinto das participações ainda aguarda julgamento e/ou envio de sentença. Nos restantes casos verificou-se que 48 % foram condenados e 33% absolvidos. Dito de outra forma, das sentenças que foram pronunciadas, 59 % acabaram em condenação dos arguidos. De referir que foram determinadas, nos termos do artigo 281.º do CPP, suspensões provisórias do processo em 10 casos, sendo que em todos eles os condutores possuíam mais de 75 anos de idade e os factos tinham ocorrido em autoestrada.

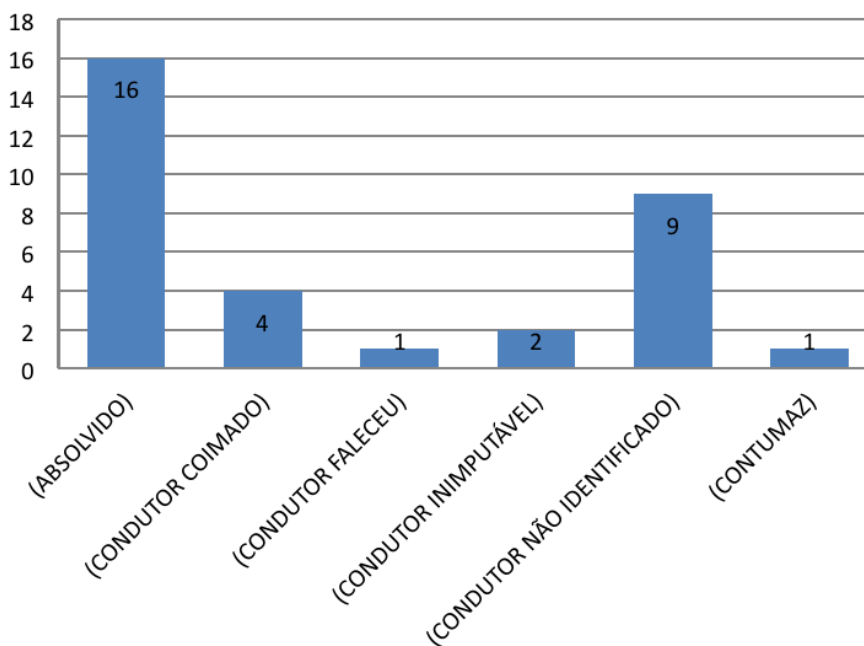


Gráfico 15 – Motivo da não condenação

Os 33 casos em que não foram condenados os arguidos, foram sistematizados de acordo com os itens do gráfico acima. Regista-se um número significativo de casos (16 em concreto) de condutores que foram absolvidos sem ser dada indicação ao OPC para proceder a elaboração de autos de contraordenação. Dos autos analisados em

apenas 4 casos que não foram condenados é que foi dada indicação para se proceder à elaboração de auto de contraordenação. No que concerne aos condutores absolvidos verificou-se, quer pela leitura do auto de notícia, quer pela leitura da própria sentença, erros comuns, nomeadamente a não identificação dos demais veículos colocados em perigo, a não identificação concreta das manobras efetuadas pelos arguidos, a não mensuração quer das distâncias percorridas quer das velocidades praticadas, bem como outros pormenores que permitissem concluir que a própria vida e/ou integridade física dos outros era colocada efetivamente em perigo.

Os processos em que não foi possível identificar o condutor, quer na elaboração do auto de notícia quer, no próprio inquérito foram naturalmente arquivados.

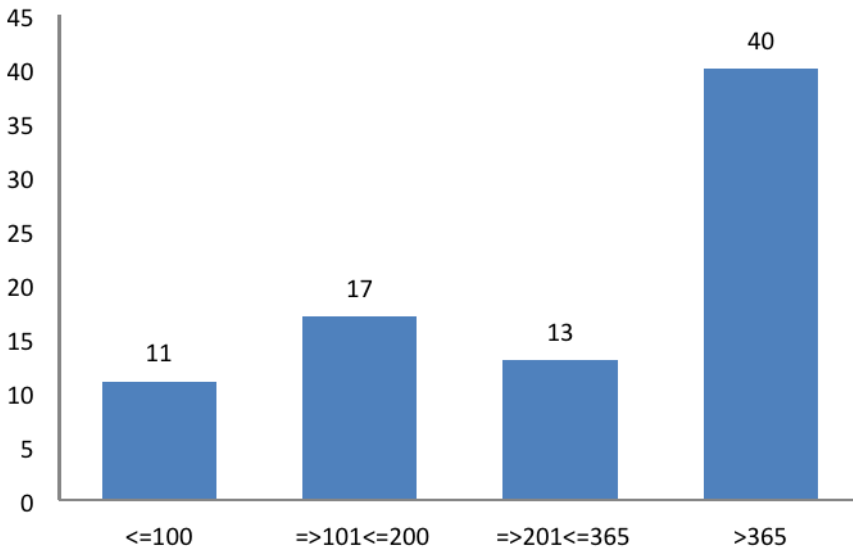


Gráfico 16 - Tempo necessário, em dias, para a pronúncia de sentença

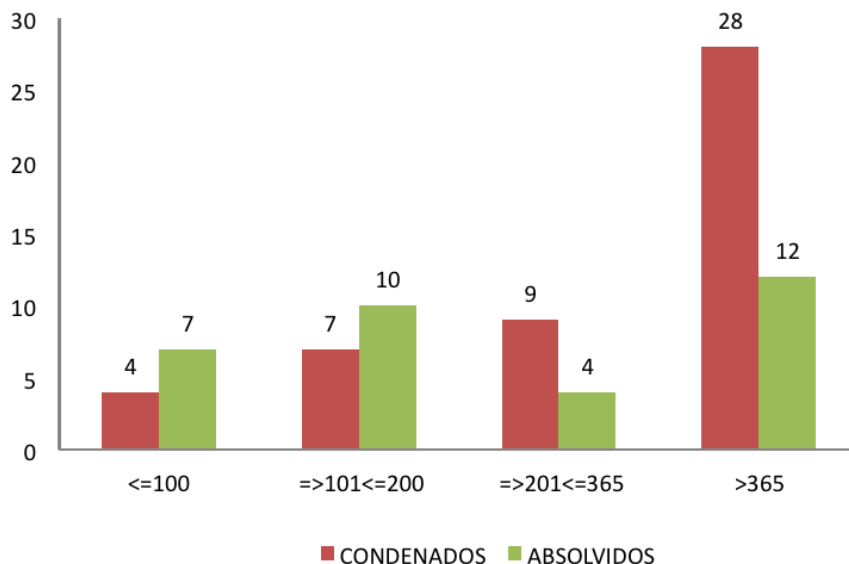


Gráfico 17 - Tempo necessário para pronúncia de sentença, condenações/absoluções

Os gráficos acima apresentados representam o número de dias que foram necessários para ser conhecida uma decisão, quer seja de condenação quer seja de absolvição, sobre os factos participados. Os factos em que se conheceu uma sentença num menor hiato temporal, nomeadamente até 200 dias, as absolvições superaram as condenações. Nos casos em que foram necessários mais de 201 dias para ser conhecida uma sentença, as condenações superaram as absolvições.

De realçar que os casos em que foi proferida sentença com mais de 730 dias, ou seja, mais de dois anos ascendem a nove, havendo mesmo uma situação em que foram necessários 1080 dias para ser conhecida a sentença.

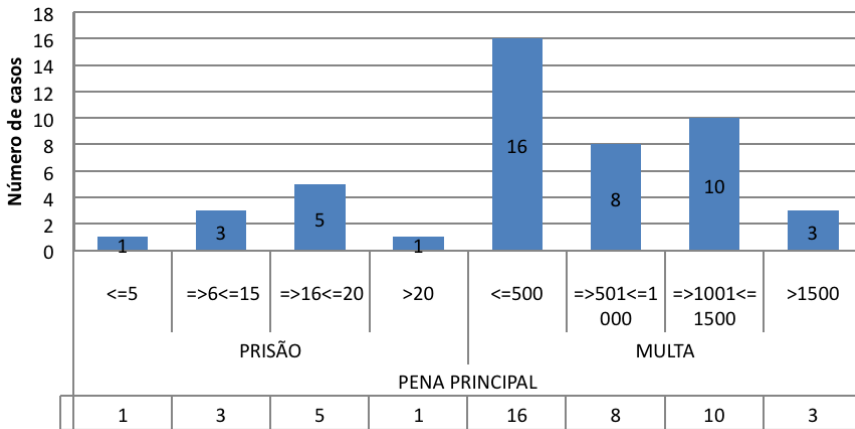


Gráfico 18 - Medida da pena principal (prisão em meses e multa em Euros)

Relativamente à pena principal deste crime, das 47 condenações conhecidas, em 10 casos o tribunal optou pela pena de prisão, variando entre os 3 e os 24 meses. De realçar o facto de 2 dessas 10 penas de prisão, terem sido de 3 e 19 meses de prisão efetiva. Nos restantes casos a pena de prisão foi suspensa.

No que concerne as restantes 37 condenações, o valor da multa oscilou entre os 250 e os 2300 Euros, sendo que das 37 condenações com multa, 33 delas, ou seja a esmagadora maioria, não ultrapassou os 1500 Euros. Apesar de não estar mencionada no gráfico acima há registo de uma admoestação. Em suma foram proferidas 10 penas de prisão, 37 penas de multa e 1 admoestação.

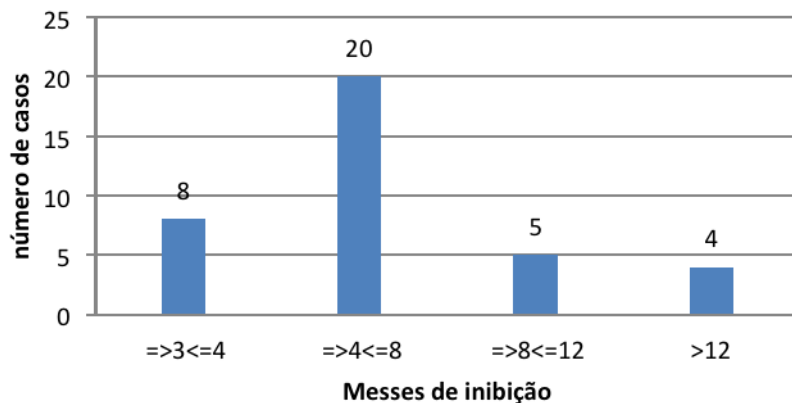


Gráfico 19 - Medida da pena acessória (meses de inibição de condução de veículos com motor)

Relativamente a pena acessória, das 48 condenações apenas foram aplicadas 37 penas de inibição de conduzir. De referir a existência de 4 casos cujo período foi superior a 12 meses. No cômputo geral, a média das inibições foi de 8 meses. Contrariamente à sanção acessória do CE esta pena não pode ser suspensa e tem uma duração mínima de 3 meses.

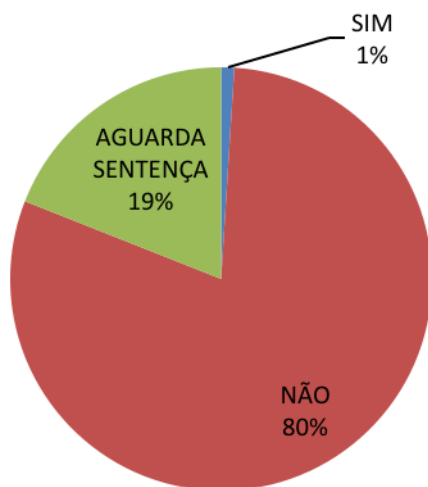


Gráfico 20 - Aplicação de medida de segurança penal (Cassação do título e interdição de concessão de novo título de condução)

Das 81 sentenças proferidas, apenas num caso foi aplicada a cassação do título de condução e interdição de concessão de novo título pelo período de um ano. Esse caso foi de absolvição do arguido por falta de imputabilidade. Esta medida de segurança de natureza penal é aquela que tem um efeito mais nefasto junto do condutor não sendo contudo a mais aplicada. Nas condenações não foi aplicada nenhuma cassação do título de condução e interdição de concessão de novo título⁹².

9. Conclusões

No seio dos crimes rodoviários, o crime de condução perigosa de veículo rodoviário, é aquele em que os limites de interpretação são mais subjectivos que os restantes dois.

Por serem crimes de perigo abstracto, onde basta tão só o exercício da condução sem habilitação legal, condução com TAS superior ou igual a 1,2 g/l ou presença de produtos estupefacientes, estão perfeitamente definidos os limites onde começa o crime.

No caso da condução perigosa de veículo rodoviário, esses limites claros não existem havendo a possibilidade de interpretações várias.

Tal possibilidade de interpretação diversa deste normativo legal poderá levar a que haja por parte de militares da GNR uma representação dúbia na medida em que as consequências deste crime encontram paralelo na área contraordenacional.

A similitude das penas acessórias, medidas de segurança de natureza penal e as sanções acessórias e as medidas de segurança de natureza administrativa são reais. De facto, atendendo ao valor das multas e das penas acessórias analisadas não é difícil encontrar na área contraordenacional sancionamento com alguma similitude.

A prerrogativa dada ao presidente da ANSR, desde 2005, de proceder a cassação do título de condução encontra paralelo num ato que até então era da competência exclusiva das instâncias judiciais.

⁹² Remete-se para a Tabela 5 onde são elencadas a quantidade de títulos de condução cassados quer pela via administrativa quer pela via judícia no triénio em análise.

No entanto o processamento pela via contraordenacional esbarra no facto de serem valoradas de igual forma, pela ANSR, todas as infrações classificadas como graves e muito graves, independentemente do contexto onde as mesmas são praticadas, o que dificilmente acontecerá se os factos forem processados penalmente onde aí é levada a cabo uma ponderação mais cuidada dos factos.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2007.
- . Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2008.
- . Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011.
- ALMEIDA, Luís Duarte de. O Concurso de Normas em Direito Penal. Coimbra: Almedina, 2004.
- CARVALHO, Américo Taipa de. Sucessão de Leis Penais. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- COSTA, José Francisco de Faria da. O Perigo em Direito Penal. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.
- DIAS, Jorge de Figueiredo. “O Movimento de Descriminalização e o Ilícito de Mera Ordenção Social.” Lisboa: Jornadas de Direito Criminal I, 1983.
- DIAS, Jorge Figueiredo de, e Manuel da Costa Andrade. Criminologia – O Homem delinquente e a sociedade criminógena. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1992.
- FARIA, Paula Ribeiro de. Comentário Conimbricense do Código Penal. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
- GONÇALVES, Manuel Lopes Maia. Código Penal Anotado. Coimbra: Almedina, 1999.

- . Código Penal Português – anotado e comentado. Coimbra: Almedina, 1986.
- . Código penal Português – Anotado e Comentado Legislação Complementar. Coimbra: Almedina, 2007.
- LOUREIRO, Carla Cordeiro, e António Monteiro Barros. “Determinantes dos Comportamentos de Transgressão na Condução Rodoviária.” *Revista Portuguesa de Educação*, 1997: 62-68.
- MEIRELES, Adérito. Código da Estrada Anotado e Explicado com o respetivo Regulamento e Legislação Complementar. Régua: Imprensa do Douro, 1971.
- PEREIRA, António Beça. Regime Geral da Contra-Ordenações e Coimas – Anotado. Coimbra: Almedina, 2009.
- PIMENTA, José da Costa. Código da Estrada Anotado e Legislação Complementar. Coimbra: Livraria da Universidade de Coimbra, 1995.
- RAMOS, João Palma. “Crimes Rodoviários: Especificidades da negligência.” *Revista do CEJ*, 1.º Semestre de 2009: 77-93.
- SANTOS, Manuel Simas, e Jorge Lopes de Sousa. *Contra-ordenações Anotações ao Regime Geral*. Lisboa: Áreas Editora, SA, 2011.
- SARMENTO, Manuela. *Guia Prático sobre Metodologia Científica*. Lisboa: Univesidade Lusiana Editora, 2008.
- SILVA, Germano Marques da. *Crimes Rodoviários – Penas Acessórias e Medidas de Segurança*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1996.
- TAVARES, Hugo Alexandre. “Condução Perigosa de veículo Rodoviário.” *Polícia Portuguesa*, Setembro – Outubro de 2001: 15.
- VIEIRA, Francisco Marques. *Direito Penal Rodoviário*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2007.

O Instrumento Militar e Forças Armadas - O caso de um pequeno Estado¹

FRANCISCO PROENÇA GARCIA²

Resumo: Este artigo procura deduzir quais as missões das Forças Armadas no atual contexto estratégico para depois inferir sobre a estratégia genética e estrutural para a materialização de um Sistema de Forças. Aborda-se ainda em que circunstâncias de deve e pode efetuar o emprego útil das Forças Armadas, findando com uma breve análise de um novo paradigma, a civilização.

Abstract: This article seeks to deduce the missions of the Armed Forces in the current strategic context and then infers on the genetic and structural strategy for the realization of a system of forces. It tackles even where circumstances should and can do the useful employment of the Armed Forces, ending with a brief analysis of a new paradigm, civilization.

Palavras chave: Defesa, Forças Armadas, Estratégia, instrumento militar, uso da força, civilização

Key Words: Defence and security, armed forces, strategy, use of force, militar instrument, civilization.

Introdução

Em períodos de crise económica e financeira é já tradição nas sociedades demoliberais levantar-se a discussão na opinião pública, em alguns órgãos de comunicação social e mesmo em alguns partidos políticos com representação parlamentar, sobre qual o papel e a importân-

¹ Entregue: 2.6.2014; aprovado: 23.6.2014.

² Professor do Instituto de Estudos Superiores Militares e da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

cia das Forças Armadas (FA), os seus custos, o seu dimensionamento, o estatuto dos militares e mesmo a privatização da sua atividade.

Assim, tendo em consideração o atual contexto estratégico, com este breve ensaio procuramos contribuir para a reflexão sobre estas temáticas, interrogações e dúvidas, abordando as missões e finalidade das FA, a sua estrutura, bem como a utilidade do instrumento militar e do emprego da força na atualidade, mesmo que de uma forma privada.

Contexto

A atual conjuntura internacional, onde o papel do Estado soberano está em crise, também se caracteriza pela flexibilização do conceito de fronteira e pela aceitação de situações de cidadanias múltiplas e de governança partilhada. Neste contexto, o conceito de Segurança sofreu alterações e modificou o seu valor para uma segurança agora orientada para riscos diversos, mais difusos na forma, origem, espaço e atores, onde a imprevisibilidade aumenta as condições para a eclosão de conflitos. A Segurança passou a ter interesses além dos vitais, por vezes materializados longe da base territorial dos Estados.

A Defesa tem obrigatoriamente de procurar corresponder a um conceito alargado de Segurança e de flexibilização de fronteiras, através de uma articulação das várias componentes. No presente, cada vez mais, a promoção da Segurança Nacional joga-se em novas fronteiras, que vão para além da fronteira territorial, passando a Segurança e a Defesa a assegurarem-se na fronteira dos interesses e em quadros coletivos e cooperativos.

Hoje, o contexto estratégico coloca aos Estados novos desafios, manifestam-se novas e diferentes ameaças, interdependentes, de múltiplas naturezas, dinâmicas, polimorfas, assimétricas e globais, que não reconhecem fronteiras, mas que apesar de tudo as consequências da sua existência ou atuação se manifestam no interior das tradicionais fronteiras políticas e de soberania dos Estados³. Por exemplo, em

³ Neste ensaio optámos por um conceito de ameaça virado para as consequências, que vem identificado no relatório das Nações Unidas, *A More Secure World: Our*

Portugal, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN, 2013) identificou as principais ameaças e riscos⁴ à Segurança Nacional, sejam elas ameaças de natureza global (o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade, a pirataria), sejam riscos de natureza ambiental (alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos, ocorrência de ondas de calor e de frio, atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, pandemias e outros riscos sanitários).

Face à ineficácia do Estado e dos seus tradicionais instrumentos de política externa e de segurança, assistimos a um impulsionar do desenvolvimento gradual de uma nova conceção de segurança alargada, abrangendo outras dimensões para além da militar, forçando a adoção de uma estratégia de resposta holística, sendo a eficácia da mesma subsidiária da adequada coordenação multi-institucional e de uma arquitetura de segurança cooperativa onde as diferentes organizações, diferenciadas nos objetivos e capacidades se devem complementar.

O contexto estratégico também coloca outros e novos desafios aos aparelhos militares, passando alguns países e OI a exigir às suas FA novas missões, novos requisitos de força, novas capacidades e mesmo novas estruturas de força, de forma a torná-las capazes de fazer face a todo o espectro do conflito⁵. Esta evolução deixou antever o emprego das mesmas Forças em missões de segurança interna.

Missão e Finalidade

As FA que não têm uma origem espontânea ou mesmo divina, surgem porque, em dado, momento histórico uma determinada unidade

Shared Responsibility, que admite uma conceção bastante ampla de ameaça, encarada como: “(...) Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security (...)” (2004, p. 12).

⁴ Risco entendido como uma ação não diretamente intencional e eventualmente sem carácter intrinsecamente hostil.

⁵ Este foi o caso concreto da OTAN que, a 21 de Novembro de 2002, na Cimeira de Praga, ratificou o novo conceito militar para a defesa contra o terrorismo, o MC 472, e a nova estrutura de forças foi definida em 01 de Julho do mesmo ano, através do *Military Decision 317/1*.

política considerou que necessitava de um instrumento legítimo, que através da exclusividade do uso da Força, lhe garantisse a segurança, e conseqüentemente lhe permitisse o desenvolvimento do bem-estar (Vaz, 2002), e, lembramos que são estas duas condições mínimas que permitem que os mercados domésticos funcionem (Nye, 2012).

Se a opção de uma unidade política for não possuir FA, configurando assim um vazio de poder militar numa determinada área geográfica, a sua soberania ficará limitada (Santos, 2012) e, uma vez que a estratégia não consente vazios de poder, este tende a ser preenchido inclusivamente pelos amigos ou aliados, mesmo contra os próprios interesses do Estado.

No fundo, a força militar que as FA representam são uma componente essencial do Poder que, como metaforicamente Nye nos refere, providenciam “um grau de segurança que está para a ordem assim como o oxigénio está para a respiração: mal se nota até começar a rarear” (2012, p. ???).

O que caracteriza e individualiza as FA é a capacidade de executar a ação armada com um objetivo político claro, sendo hoje a finalidade das FA a de sempre: dissuadir e combater. A primeira é garantida através da sua própria existência e da transmissão aos outros (percepção de potenciais antagonistas), da sua credibilidade e capacidade de emprego pelas unidades políticas; a segunda finalidade implica o emprego (útil e organizado) da força, quando, onde, e se necessário.

Com base nas ameaças podemos definir os cenários genéricos de emprego do instrumento militar: o exercício da soberania no espaço estratégico, a segurança e defesa do território nacional e respetivas populações; o apoio à política externa, seja no âmbito da segurança cooperativa, da defesa coletiva ou da cooperação e assistência militar; e no apoio ao desenvolvimento e bem-estar das populações. Estes cenários podem e devem depois ser desdobrados em sub-cenários.

Embora a opinião dos militares deva ser tida em consideração, as FA executam as missões que lhe forem definidas pelo poder político, que também fixam os padrões para o seu desempenho (Janowitz, 1979). As missões, decorrerem normalmente das constituições, e da conjugação entre os cenários de emprego, o conceito de ação militar e

as orientações específicas definidas nos conceitos estratégicos. De uma maneira geral, as suas missões devem abranger três empenhamentos de ação estratégica militar: os períodos de paz, crise e guerra, e são desenvolvidas quer na ordem interna quer na ordem externa, sendo que, face à limitação de recursos, quer matérias, quer humanos, o Poder político tem de assumir riscos (aceitar que parte das ameaças identificadas não está coberta), em função de critérios de probabilidade e perigosidade de ocorrência das mesmas.

Nesta ordem de ideias, podemos considerar que as missões das FA, têm de garantir as funções e deveres permanentes do Estado de Direito democrático como a defesa dos valores constitucionais, a integridade territorial, a garantia da soberania e da independência nacional, a segurança humana, incluindo a liberdade individual e política dos cidadãos.

Para cumprir este desiderato consideramos fundamental a ação de presença das FA em todo o território nacional, contribuindo para o reforço da coesão e identidade nacional e para a preservação da ocupação populacional e institucional de todo o território, mantendo ainda proximidade com as populações para as poder apoiar, sempre que for solicitado, com a capacidade dual dos seus meios, materiais e humanos.

Para a sua consecução é necessário assegurar (Monteiro, 2013):

- A disponibilização de uma estrutura militar de defesa como um dos meios através dos quais o Estado pode revelar a vontade coletiva de soberania;
- Capacidade para cumprir as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado;
- Capacidade de vigilância e controlo do território nacional;
- Capacidade para organizar a resistência em caso de agressão.

Estratégia estrutural e genética⁶

Para concretizar os objetivos da política de Defesa Nacional e as respetivas missões, as FA deverão ser capazes de gerar e explorar as capacidades militares⁷ que lhes permitam executar as suas missões nos diversos cenários gerais, sendo que o seu emprego nestes cenários deve respeitar as prioridades e orientações contidas nos Conceitos Estratégicos.

Para o cumprimento das missões é fundamental garantir que as FA estão organizadas em função do ambiente operacional onde atuam (mar, terra, ar), possuem uma estrutura hierárquica, estão disciplinadas e instruídas.

As ameaças já por nós identificadas anteriormente manifestam-se hoje num contexto estratégico dinâmico e incerto, situação que dificulta objetivamente qualquer critério racional para se definir sustentadamente a natureza, organização e o dimensionamento da Força a edificar para ajudar a fazer face a essas ameaças (Barrento, 1999).

Por norma e no mínimo, a sua dimensão organizativa deve assentar numa componente operacional e numa componente de base ou de apoio, que devem ser dimensionadas em função das missões, dos recursos, dos interesses que as unidades políticas pretendem preservar e o que é razoável obter pela participação em alianças e Organizações Internacionais (OI), bem como qual deve ser a nossa ambição de participação nessas organizações.

Esta estrutura tem que garantir relevância estratégica ao país e uma flexibilidade de emprego ao nível externo e interno. Assim, conside-

⁶ A Estratégia pode ser entendida quanto ao seu desenvolvimento e atuação como: Estratégia Estrutural, que visa identificar as fraquezas e possibilidades das estruturas existentes para as corrigir, melhorar e explorar; Estratégia Genética ou Logística de Produção, que tem por finalidade a criação ou obtenção de novos meios, que serão colocados à disposição da Estratégia Operacional, entendida como o emprego dos meios para se alcançarem os objetivos político-estratégicos.

⁷ Como capacidade militar deverá ser entendido o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade, entre outras (DOTMLP II).

ramos que no exterior do espaço de soberania do estado português, a atuação deve ser privilegiada nas seguintes linhas de força:

- no espaço geopolítico de proximidade (atlântico, península e norte de África);
- no espaço das OI de Segurança e Defesa e outras onde se possa projetar poder através do emprego das FA, como instrumento de política externa, mas onde deve ser considerada uma escala geopolítica de prioridades;
- no espaço do legado histórico.

O emprego do instrumento militar deve ainda potenciar a mais-valia de presença no exterior para promover a imagem externa do país, abrindo portas à diplomacia económica e às empresas nacionais, mas tendo em consideração o carácter sempre limitado dos recursos disponíveis, e da própria conjuntura.

Este quadro obriga assim a um dimensionamento da força que comprove o empenho credível e sejam demonstrativas da solidariedade no seio das alianças ou OI. O que não for assegurado pelos sistemas de defesa coletiva ou cooperativo terá de ser conseguido de forma autónoma (Barrento, 1999), garantindo os interesses específicos nacionais necessários a preservar que não sejam coincidentes na íntegra com os interesses supranacionais.

Esta capacidade autónoma deve ser de natureza dissuasória e defensiva, e permitir evitar riscos de perda da solidariedade dos parceiros, da coesão da segurança coletiva e da individualidade nacional.

O dimensionamento das FA para a atuação na ordem interna deve ter em consideração essencialmente os estados de exceção bem como as missões em prol do desenvolvimento e bem-estar das populações, bem como algumas de jurisdição e responsabilidades nacionais próprias.

A estrutura de base, além de garantir a subsistência e a vida normal das FA, sustentam o comando e controlo que garanta o desenvolvimento das outras estruturas. Esta estrutura também deve estar preparada para garantir condições para mobilização, levantamento e prontidão dos recursos.

O **emprego dos meios**, que podem e devem fornecer elementos para a estratégia genética e estrutural, possuem uma doutrina, que fruto da realização de operações e exercícios internacionais nas OI e alianças que integramos, é uma doutrina conjunta e combinada, com repercussões na organização, ensino e instrução.

Face aos resultados da avaliação estratégica efetuada, impõe-se à FA uma grande **flexibilidade de capacidades de prevenção e resposta**. Esta flexibilidade é garantida, entre outros aspetos, através de um adequado grau de prontidão para planejar, preparar e conduzir simultaneamente diferentes tipos de operações, o que implica dispor de capacidades na área do Comando e Direção, da aplicação da força bem como da sua sustentação, e que incluam os diversos tipos de forças.

Em todo este processo as opções quanto à estrutura de forças recomendam a capacidade de crescimento para níveis superiores de levantamento e prontidão, quando necessário, por convocação ou mobilização. É, por isso, necessário ter implementado um efetivo sistema de **convocação e mobilização**, e um novo conceito de reserva operacional que permita enquadrar e instruir as unidades a levantar quando a situação o exigir. As dotações de armamento e equipamento, as reservas de guerra, e a dimensão humana do contingente mobilizável devem ser estabelecidos com realismo, em conformidade com as possibilidades do país.

Os níveis de ambição e as exigências nacionais devem ser deduzidos a partir da associação de “funções de combate” a “capacidades militares”, julgadas necessárias para cumprir os diversos “cenários de emprego das FA”.

O **produto final** das FA reside na sua capacidade operacional, a qual se deve apoiar em forças credíveis, que se distinguem pela eficiência, de modo a serem reconhecidas pelos nossos aliados nas diversas organizações de segurança a que pertencemos, e para tal são necessários recursos materiais e humanos. Estes recursos são quantificáveis quando se efetua o levantamento da estrutura, se define o sistema de forças e o respetivo dispositivo. Destes, o principal elemento da organização é o recurso humano, sendo fundamental ter condições para o recrutar, formar, motivar e preservar, tendo em consideração a especificidade da

sua condição militar⁸ e os elementos básicos da cultura e dos valores organizacionais onde está inserido⁹.

Os recursos materiais estão muito associados à logística de produção ou estratégia genética.

Neste âmbito, entre outros aspetos, o foco do investimento deve concentrar-se em equipamentos de indiscutível utilidade tática e estratégica que permitam resultados operacionais significativos a custos materiais e humanos mais baixos, e sempre que possível, numa perspectiva de possibilidade de emprego dual dos recursos, procurando a eliminação de todas e quaisquer formas de duplicação de meios.

O quadro conceptual de empregos dos meios está relacionado com os recursos disponíveis, sendo desta relação que, numa perspectiva de eficácia e eficiência, se pode definir o que é possível pedir que as FA façam.

Condições e Critérios para o emprego da força

Já com Clausewitz (1976, p. 73), o poder militar era instrumental e subordinado da vontade política, sendo a guerra considerada apenas mais um instrumento político, uma realização da política por outros meios.

Atualmente, nas democracias ocidentais consolidadas, o Estado deve empregar o seu instrumento militar em todo o espectro das operações, da alta à baixa intensidade, e ser capaz de projetar e sustentar forças flexíveis e interoperáveis para onde e quando for necessário, no território, na periferia ou à distância estratégica, e para o desempenho das missões que o poder político entender.

O mesmo Estado deve ter em conta que um dos objetivos do emprego da Força deve ser o da alteração das relações de poder e,

⁸ A este respeito podemos aprofundar em Santos, 2012.

⁹ A cultura organizacional é um legado inter-geracional que representa uma sabedoria adquirida e consolidada ao longo dos anos e que é fundamental para se poderem cumprir as missões de sacrifício inerentes à função militar. Mira Vaz considera quatro elementos básicos da cultura militar: a disciplina, o *ethos* profissional, a função cerimonial e o espírito de corpo. Sobre este assunto podemos detalhar em Vaz (2002).

que a decisão sobre a sua adopção deve ser o produto de um efeito psicológico, ou seja, que no jogo dialéctico, a gestão das percepções e as mensagens que se pretendem passar aos atores em presença, são fundamentais, sendo que o efeito pretendido só é alcançado se existir comunicação com o Outro ator e da sua parte uma assimilação clara do que se pretende. Assim, desde o momento da preparação, devem ser tidos em conta os diferentes padrões culturais, civilizacionais bem como os critérios de racionalidade. A partir desta análise pode efetuar-se então a formulação das possíveis modalidades de ação para alcançar o objetivo definido.

Nesta ordem de ideias, as FA, que são a parte mais substancial do instrumento militar, quando enviadas para ação numa qualquer confrontação política ou conflito, apenas devem desempenhar missões que visem melhorar ou conter uma situação, compelir comportamentos, desorganizar estruturas ou, destruir e/ou impor uma situação. Estas missões podem ser desempenhadas em simultâneo em qualquer nível da atividade militar.

Para a concretização destas missões, os comandantes militares necessitam de estar cientes das condições e dos critérios para o emprego da força nas diversas situações com que se deparam nas operações militares que conduzem. Por princípio, o Soldado é preparado, em princípio, para combater e morrer, podendo no entanto desempenhar outras missões em apoio e em coordenação com Autoridades Administrativas, ou inclusive, com Organizações Não Governamentais.

Doutrinariamente podemos sistematizar que as FA, de acordo com Loup Francart (2002) só podem ser empregues nos campos físico e psicológico, num quadro legal, institucional e ético, sem o qual a Força pode estar a exercer violência sem a legitimidade política necessária. Neste emprego podemos considerar quatro formas de atuação: psicológica sobre os atores e espectadores dos conflitos, apoio, contenção e combate.

Esta atuação das Forças Armadas deve procurar conter o conflito em diversas dimensões-chave: espaço, massas, armamentos, urgência, informação e forcas; ao mesmo tempo que podem ser chamadas a desempenhar missões pós-conflito e participar no restabelecimento da vida pública e privada (Francart, 2002).

Ruperth Smith (2006), general inglês, também nos apresenta a sua interessante visão sobre a utilidade da força, desde as guerras da Revolução e de Império na atualidade. Para ele, as FA, quando enviadas para ação numa qualquer confrontação política ou conflito, são um instrumento útil e apenas podem desempenhar funções que visem melhorar uma situação, conter uma situação, coagir ou destruir. Estas funções podem ser desempenhadas também a qualquer nível da atividade militar, e as diferentes funções podem também elas ser desempenhadas nos diferentes níveis, ou seja, ao nível tático a força pode estar a coagir, mas estrategicamente estar a melhorar uma determinada situação. Nesta ordem de ideias podemos considerar que o uso não coercivo e benigno dos recursos militares pode constituir importante fonte de poder suave para enquadrar objetivos, para a persuasão e para a atração na política mundial (Nye, 2012).

Quando as funções referidas são implementadas com competência e legitimidade (efetiva ou percebida) produzem alterações comportamentais desejadas nos seus alvos (Nye, 2012). Porém, quem decidir sobre a sua implementação necessita de ter em consideração as circunstâncias em que a Força é empregue, ou seja, o contexto dos objetivos, o ambiente da ação e a probabilidade e tipo de reação a desencadear pelos seus alvos (Nye, 2012).

Se o contexto estratégico não é permissivo, o *soft power* adquire uma importância considerável para conquistar/manter a confiança junto das populações, sendo empregue numa pura gestão do consentimento da presença da Força num qualquer Teatro de Operações.

Nye (2012) apresenta-nos um quadro onde sintetiza e relaciona o tipo de comportamento, as qualidades chave para o êxito estratégico, os recursos moldados e as quatro modalidades do Poder militar: o combate, a diplomacia coerciva, a proteção e o apoio:

Tipo de Comportamento	Coerção física	Ameaça de coerção	Proteção	Assistência
Modalidades	Combate e destruição	Diplomacia coerciva	Aliança e manutenção de paz	Ajuda e treino
Qualidades chave para o êxito estratégico	Competência	Capacidade e credibilidade	Capacidade e confiança	Competência e benignidade
Recursos moldados	Pessoal, armas e táticas	Diplomacia expedita	Tropas e Diplomacia	Organização e orçamentos

Assim, com base nas análises de Loup Francart, Ruperh Smith e Joseph Nye, entendemos que na modalidade de combate e destruição podemos estar a falar em **melhorar ou conter uma situação, compelir comportamentos, desorganizar estruturas ou mesmo a imposição de uma situação**, se necessário através da destruição.

A Força para concretizar estas modalidades do Poder, no caso de se pretender apenas **melhorar a situação**, deve ter:

- Estrutura C2W (*command and control warfare*) para planear e conduzir esta tarefa;
- Capacidade organizativa e aptidão logística;
- Auto-suficiência e não se constituir como fardo para nenhuma das partes;
- Capacidade para se auto-protegerem.

As FA com estas capacidades e estrutura não se destinam a resolver o problema, acabam por servir apenas de *paliativo*, e uma vez que a iniciativa reside nos que criaram o problema, podem mesmo tornar-se reféns de outras ações levadas a cabo por forças amigas.

Para **conter** uma situação, aos itens anteriores devemos acrescentar a capacidade de fornecer a força militar com o poder de fogo apropriado a esta tipologia de missão. No entanto, o instrumento militar continua a não ser solução para o problema de fundo; as forças tendem

a ser colocadas fora da zona da crise e podem ter o efeito perverso de a ampliar; a iniciativa reside naqueles que criaram o problema; são definidos os limites de atuação às partes envolvidas.

Para **compelir** devemos acrescentar a capacidade credível para esta tarefa, através de uma intenção evidente, da prontidão e capacidade para a “escalada”. Para esta postura tem de haver uma estratégia, vontade política da comunidade internacional envolvida, ser identificado o local onde exercer a “pressão” e a ação deve ser “relevante” e “adequada”.

Para **desorganizar** é necessário disponibilidade política e capacidade militar para um envolvimento em operações militares de grande significado, pois é necessário destruir ou neutralizar as fontes de financiamento, fluxos de material, e cercear a liberdade de circulação bem como negar santuários. Não é igualmente solução para o problema de fundo, embora possa neutralizar por tempo indeterminado capacidades existentes, tendo que ser definidos objetivos bem precisos e entendidos internacionalmente como justos. Estes objetivos devem materializar uma ação estratégica clara, diretamente relacionada com as preocupações político-estratégicas da parcialidade e proporcionalidade, o que envolve uma maior exigência no acesso à informação estratégica atualizada, bem como exige maior capacidade de autoproteção e disponibilidade política e militar para a “escalada”.

Para **destruir**, o emprego das FA além da disponibilidade política e capacidade militar para realizarem todas as ações operacionais no espectro do conflito, deve ser garantido que nos confere a iniciativa na condução do processo; ser sancionada pela comunidade internacional; ação deve ser precisa, com o mínimo de danos colaterais; deve ser entendida como “justa”.

No âmbito da modalidade de emprego do instrumento militar através da diplomacia coerciva, o chamado *show the flag* (ficou conhecido na gíria militar nacional, como a política da canhoneira), não se ameaça explicitamente com o uso da Força, mas apenas para demonstrar o potencial militar e a intenção da sua utilização, se e quando for necessário.

Já a proteção, e a sua garantia, são centrais nas relações de aliança, mas também ela implicam credibilidade e produção de confiança. Uma

das atuações encontra o mais evidente exemplo na estratégia de dissuasão da OTAN, que com o chapéu nuclear norte-americano confere proteção aos aliados com a designada por *extended deterrence*. Um outro exemplo são as operações de paz, onde a atuação das FA pode ocorrer de forma preventiva, antes de um conflito eclodir, durante o conflito procurando o fim das hostilidades violentas e, no pós-conflito para participar no restabelecimento da vida pública e privada. Aqui fazemos uma ressalva importante, é que em ambientes considerados não permissivos, onde apenas a presença militar pode atuar, as tarefas típicas do pós-conflito devem ser desempenhadas pelas FA, com a sua capacidade militar sobrando, procurando estas criar um ambiente seguro, estável e autossustentado para a população, permitindo a posterior intervenção com mais ênfase dos outros instrumentos do Poder, numa verdadeira estratégia global, ou mais modernamente, efetuando uma *comprehensive approach* da situação.

A ajuda e treino materializam tradicionalmente uma das formas de apoio à política externa do Estado, e é concretizada através de ações de cooperação técnico-militar, mentoria e assistência militar, sejam efetuadas no âmbito bilateral e multilateral, ou através de ações no âmbito da Reforma do Setor de Segurança, constituindo-se num importante instrumento de *smart power* (Nye, 2012).

À medida que se multiplicam as novas ameaças, os líderes mundiais, políticos e militares, começam a encarar esta nova realidade, que nos parece inevitável: as FA irão, nas próximas décadas, ser empregues na ordem interna. Esta perspetiva não é aceite sem controvérsias apresentadas por muitos líderes militares, como é o caso do Brasil¹⁰; porém, quer os EUA quer o Reino Unido adotaram conceitos como o *Homeland Security*¹¹. Portugal, no seu atual CEDN, também alargou o âmbito de atuação das missões das suas FA, detalhando nas Missões

¹⁰ O General Rui Monarca da Silveira, no seu artigo Segurança e Defesa – a visão do Exército brasileiro, mostra a relutância que existe em atribuir missões ao Exército para cumprir missões de segurança interna. Disponível em www.exercito.gov.

¹¹ Ver a este propósito o relatório da United States General Accounting Office, Report to Congressional Requesters, Homeland Security, June 2004, e a importante obra publicada pela Rand Corporation, Army Forces for Homeland Security. Santa Monica: 2004.

das FA o modo de atuação complementar e supletivo das valências próprias das Forças de Segurança.

Falta, no entanto, a legislação própria para, entre outros temas, definir concretamente o espaço de intervenção, a cadeia de comando e os responsáveis¹², ou seja a articulação entre FA e Forças de Segurança, na ordem interna, numa estratégia de emprego dual (Garcia, 2010, p. 271). Neste âmbito considera-se importante:

- Promover uma abordagem integrada da segurança interna, contemplando uma dimensão horizontal (necessidade de intervenção articulada e coordenada de forças e serviços de segurança, proteção civil, emergência médica, autoridades judiciais, bem como de entidades do sector privado) e uma dimensão vertical, incluindo nesta os níveis internacional, nacional e local;
- Garantir as capacidades necessárias ao emprego das FA, em cenários nacionais quer no âmbito de missões em proveito do desenvolvimento e bem-estar, quer em ações de prevenção e combate a agressões e às ameaças transnacionais, defesa de infraestruturas críticas e outras ações em reforço/apoio e complemento das Forças e Serviços de Segurança e dos Órgãos de Proteção Civil.
- A utilização das FA neste âmbito deve ser otimizada, numa estratégia de emprego dual, sem que daí não saia afetada a competência para cumprirem as suas missões primárias, intrinsecamente militares, que são a sua verdadeira razão de ser;
- Aprofundar a ligação e capacidade de resposta das FA com a rede de entidades responsáveis em situações de catástrofe e calamidade.

¹² Quer a Constituição da República quer a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas limitam o emprego das FA ao plano externo. Porém, pelo Parecer n.º 147/2001 da Procuradoria Geral da República, de 9 de novembro de 2001, homologado pelo MDN, em 6 de dezembro de 2001, estabelece-se que as FA podem ser empregues em missões de segurança interna, em caso de agressão ou ameaça externas. Assim, desde que o Poder político defina como sendo externa a origem da ameaça, a actuação das FA no âmbito da segurança interna para o combate a novas ameaças, tem cobertura legal. Este parecer não é esclarecedor quanto ao campo de actuação das FA.

Assim, as FA desempenham ainda hoje um papel importante, pois ajuda a estruturar a política mundial (Nye, 2013).

A Civilização

Na conflitualidade atual, devemos ter em consideração o novo paradigma que surge com a alteração significativa na estrutura das FA e no emergir da *civilização*, onde assumem grande relevância as modernas Empresas Militares Privadas (EMP), que prestam serviços e tarefas de natureza militar.

A privatização do conflito e o uso de mercenários não são um fenómeno novo. Porém, o presente contexto é substancialmente diferente e as *Corporate Warriors*, na expressão de Singer (2003), têm um enquadramento jurídico distinto dos mercenários tradicionais.

Podemos considerar como elementos de diferenciação das EMP em relação aos mercenários¹³: a sua estrutura organizacional com diretores e acionistas, estarem legalmente registadas; prestarem contas ao fisco e à segurança social, visarem o lucro a longo prazo, e operarem em vários teatros e para vários clientes ao mesmo tempo. Trata-se, assim, de organizações privadas de natureza comercial, cujo objeto é o fornecimento de um largo espectro de serviços de natureza militar e de segurança a entidades nacionais e não nacionais, apresentando-se como alternativa aos serviços tradicionalmente consagrados às FA dos Estados.

Existem várias tentativas para categorizar estas empresas, normalmente incidindo sobre o tipo de serviços prestados, que segundo Singer (2003, p ...) são os seguintes:

¹³ De acordo com o primeiro Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, e segundo o seu artigo 47.º um mercenário apresenta as seguintes características: (a) “é especialmente recrutado localmente ou fora do local de conflito para lutar nesse mesmo conflito” (b) toma de forma direta parte nas hostilidades”, (c) “é motivado pelo desejo de ganhos privados”, (d) “não é um nacional da parte em conflito nem um residente do território contro lado por uma parte do conflito”, (e) “não é um membro das forças armadas de uma parte no conflito”.

- Empresas fornecedoras de militares – que se centram no ambiente tático, fornecendo serviços na linha da frente do espaço de batalha, através do empenhamento direto dos seus especialistas em operações de combate;
- Empresas de consultoria militar – que fornecem serviços de aconselhamento e treino. Oferecem análise estratégica, operacional e/ou organizacional e têm empenhamento com o cliente a todos os níveis, mas sem haver “combate próximo”. Não operam no espaço de batalha: embora a sua presença possa dar forma ao ambiente estratégico, operacional e tático, é o cliente que corre o risco final no espaço de batalha;
- Empresas de apoio militar – que fornecem serviços militares suplementares, incluindo auxílio não letal; apoio logístico, aprovisionamento e transportes, assim como apoio técnico.

São inúmeras as justificações que levam os Estados a contratar estas empresas (Vaz, 2005, p. 819). Nos Estados considerados fracos, o recurso a este tipo de empresas prende-se, sobretudo, com a incapacidade de dar resposta às necessidades básicas de segurança das populações, ao passo que no mundo pós-moderno esse recurso apresenta-se mais como uma consequência de considerandos económicos, sociais e políticos. No caso particular dos EUA, foi o paradoxo entre a efetiva redução de efetivos, por um lado, mas manutenção de ambições e responsabilidades globais, por outro lado, conduziram a uma reflexão sobre o seu papel no mundo.

A necessidade de ponderação de índole económica, social e política conduziram a uma progressiva diminuição de efetivos, no momento em que se defrontavam (defrontam) com as exigências do desafio da sua longa luta “contra o terrorismo” a nível global, e a necessidade e, ao mesmo tempo, terem que assegurar níveis de prontidão operacional para fazerem face a outras ameaças e manterem uma presença militar mundial. Assim, o recurso às EMP surgiu como inevitável, cabendo a estas sobretudo a substituição das FA em missões não consideradas vitais para a segurança nacional.

O crescimento destas empresas e a diversificação dos serviços por si prestados não foi, no entanto, acompanhado de regulamentação

internacional específica. Não podemos no entanto considerar que haja um vazio legal, havendo um conjunto de legislação nacional e internacional que direta ou indiretamente regulam esta atividade.

Normalmente as EMP devem operar de acordo com o enquadramento legal do país objecto do contrato e a nível internacional lembramos, entre outras, o Direito Internacional Humanitário e diversas legislações sobre mercenários. Porém, equacionam-se vários problemas, como a aplicação direta da legislação sobre mercenários¹⁴, e muitas vezes os Estados que contratam esta prestação de serviços têm um sistema judicial debilitado para que possam efetuar o controlo destas empresas e muitas delas, quando contratadas negociam regimes de imunidade dos seus funcionários, como aconteceu na guerra do Iraque em 2003.

Em março de 2007, os EUA deram um passo significativo para contrariar esta situação, tendo sido aprovada legislação que coloca as EMP sob a alçada da lei e dos Tribunais Militares. Anteriormente, esta modalidade aplicava-se apenas em situações em que o Congresso tivesse declarado formalmente guerra. Com a alteração agora introduzida, a lei passa a contemplar Operações de Contingência (MilTech, 2007, p. 43), onde se incluem as realizadas no Iraque e no Afeganistão. Estas iniciativas são o indicador de esperança na regulamentação. No entanto, ficam ainda a faltar os mecanismos de controlo e inspeção a nível internacional, pois enquanto a regulamentação e fiscalização não forem eficientes, receamos que este tipo de empresas não possam ou não queiram entender, na mira do lucro, a “natureza complexa dos interesses nacionais e aceitem participar num jogo em que a sua posição, sem ser claramente oposta aos interesses do seu país, também não possa considerar-se favorável” (Vaz, 2005), subsistindo assim o

¹⁴ O problema com o artigo 47 do Protocolo Adicional I prende-se sobretudo com as alíneas a) pois tem que ser provado que um recrutamento especial para um determinado conflito ocorreu. Como o pessoal contratado pelas EMP é, muitas vezes, contratado a longo prazo ou até numa base permanente, não pode, desta forma, ser considerado mercenário. Com a alínea b) o problema coloca-se relativamente à exclusão de conselheiros e formadores, entre outros. E como quase todas as EMP não entram em combate (na definição da OTAN de combate), não podem ser consideradas mercenárias. A alínea c) acrescenta um elemento perigoso: a motivação.

perigo real de existir um poder militar armado não-residente na legitimidade do Estado.

Em síntese, as EMP configuram uma nova realidade, complexa e ainda mal estudada, que carece de regulamentação e fiscalização, mas também do nosso estudo e aprofundamento como acadêmicos e acompanhamento enquanto cidadãos.

Conclusões

No atual contexto estratégico, o poder militar nas suas diversas modalidades, continua a desempenhar um papel extremamente útil e a ser uma componente essencial do poder na política mundial, que ajuda a estruturar e a manter alguma ordem.

As FA, que produzem poder podem e devem, de uma forma inteligente, ser empregues nas missões que lhe forem definidas pelo Poder, carecendo para tal de possuir estruturas que lhe permitam grande capacidade de emprego operacional flexível, garantindo a relevância estratégica das unidades políticas na cena internacional, e ainda, se necessário, uma capacidade autónoma para afirmação da soberania e da segurança humana, não esquecendo neste quadro, o desafio imposto às estruturas militares pelas empresas que prestam serviços e tarefas de natureza militar.

Na conjuntura económica e financeira de grande contenção orçamental que enfrentamos, as unidades políticas devem cada vez mais adotar uma postura inteligente, para que não se incorra numa situação de diminuição da capacidade de produzir segurança, que podem acarretar riscos não desprezáveis para o desenvolvimento e para o bem-estar social, podendo a crise económica e financeira, transformar-se em crise de segurança correndo o sério risco de irrelevância no seio da Comunidade Internacional e de criar vazios de poder com todas as consequências para a soberania e para a segurança das populações.

BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES

- BARRENTO, Martins (1999) – *Reflexões sobre temas militares*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- CLAUSEWITZ, Carl Von (1976) – *Da Guerra*. Lisboa: Ed. Perspectivas e Realidades.
- FRANCART, Loup (2002) – *Maîtriser la violence. Une option stratégique*. Paris: Económica.
- GARCIA, Proença (2010) – *Da Guerra e da Estratégia. A nova polemologia*. Lisboa: Prefácio.
- JANOWITZ, Morris (1979) – *The future of the military profession*. In, WAKIN, Malham, *War morality and the military profession*. Boulder: Westview press.
- MILITARY TECHNOLOGY (MILTECH) (2007) – *Private Security Companies*. February; p. 41-45.
- MONTEIRO, Pina (2013) – *O Exército em tempos de mudança*. In, GARCIA, Proença, LOUSADA, Abilio, *Da História Militar e da Estratégia*. Lisboa: Prefácio.
- NAÇÕES UNIDAS (2004) – *A more secure world: our shared responsibility – Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. [Em linha]. Disponível em <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2004/issue4/0404p77.html>
- NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (2002) – *Military Decision on MC 317/1 – The NATO Force structure*. 1 July.
- NYE, Joseph (2012) – *O futuro do Poder*. Lisboa: Círculo de leitores.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*.
- SANTOS, Loureiro dos (2012) – *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- SINGER, Peter (2003) – *Corporate Warriors – The rise of the privatized military industry*. New York: Cornell University.
- SMITH, Rupert (2006) – *The Utility of Force. The art of War in a modern world*. London: Penguin.
- VAZ, Mira (2002) – *A civilização das Forças Armadas em sociedades democráticas*. Lisboa: Edições Cosmos/IDN.
- VAZ, Mira (2005) – *As Empresas Militares Privadas Vieram para ficar?* In *Revista Militar*. Lisboa; Agosto/Setembro, p. 819-833.

Securing Public Space¹

HENRY SHAFTOE²

Resumo: Espaços urbanos de sucesso são um poderoso símbolo da verdadeira democracia. São os espaços das cidades, vilas e centros de vizinhança onde qualquer pessoa tem o direito de estar, independentemente de questões de riqueza, etnia, sexo, opiniões políticas e religiosas (Worpole & Knox 2007). Eles oferecem oportunidades vitais para encontrar a diferença – importante na superação de preconceitos e de conflitos – e promover a compreensão (Sennett 1973).

O grau de segurança que as pessoas sentem nos espaços públicos urbanos é um factor crucial que influencia a forma como as pessoas os vão utilizar ou evitar. O risco real de se tornar uma vítima de crime é geralmente menor do que o medo as pessoas sentem, mas é este medo que as pode levar a evitar estes espaços. Ironicamente são as pessoas que estão expostas a um menor risco de criminalidade de rua (os idosos e as mulheres, por exemplo) tendem a ser mais temerosas, enquanto os homens jovens – aqueles expostos a um maior risco, têm menos receio (ou pelo menos fingir ter!). A consequência de tudo isto é que certos espaços públicos tornam-se monoculturais – noites de sábado nos centros das cidades, ou em partes de parques, por exemplo, o que compromete a aspiração de os espaços públicos serem espaços democráticos para todos. Para além disso, pode conduzir a uma profecia autorrealizável em que, na ausência do efeito moderador de uma ampla diversidade de cidadãos, certos lugares, em determinados momentos, se tornam arenas de confrontos sob efeito do álcool e de conflito entre grupos.

Há actualmente um debate sobre se se deve fornecer ambientes construídos *exclusivos* ou *inclusivos*, enquanto forma de promoção da segurança urbana. De um lado estão os defensores de “projectar para excluir o crime” que procuram vedar e limitar o uso dos espaços; do outro lado estão os Novos Urbanistas, os moradores de centros de vizinhança e de *Cidades 24 horas* que querem “expulsar o crime” através do uso misto e da maximização de actividades nas áreas públicas.

¹ Entregue: 1.5.2014; aprovado: 22.6.2014.

² Mestre em Design Urbano e em Estudos Sociais Aplicados. Professor no Departamento de Arquitectura e Planeamento da University of the West of England. Consultor para a área espaços públicos e segurança.

Neste debate são assumidos alguns pressupostos sobre o grau de influência que diferentes modelos de desenvolvimento urbano podem ter sobre o crime e os infractores. Neste artigo o debate é definido no contexto mais amplo das relações entre *design* urbano, o comportamento humano e outros factores sociais que podem afectar os níveis de criminalidade e de sentimento de insegurança na esfera pública. Em última análise, há escolhas políticas a serem feitas, sobre como se investe na expansão e reabilitação urbanas, que irão determinar o modo como o território urbano será predominantemente *exclusivo* ou *inclusivo*.

Palavras chave: Urbanismo, Espaços Públicos, Segurança

Abstract: Successful urban spaces are a potent symbol of true democracy. They are the places in cities, towns and villages where any person has a right to be, regardless of wealth, ethnicity, gender, political and religious views (Worpole & Knox 2007). They offer vital opportunities to encounter difference – important in overcoming prejudice and conflict – and foster understanding (Sennett 1973).

A crucial factor influencing whether people will use or avoid urban public spaces is the degree to which they feel safe in them. The actual risk of becoming a victim of crime is usually less than the fear people feel, but it is the latter that can lead to avoidance. Ironically the people who are least at risk of street crime (older people and women, for example) tend to be the most fearful, while young men – those most at risk, are less fearful (or at least pretend to be!). The consequence of all this is that certain public spaces become mono-culturally dominated – Saturday nights in town centres, or parts of parks for example, which undermines the aspiration of public spaces to be democratic places for all. It can also lead to a self-fulfilling prophecy as, in the absence of the moderating effect of a broad range of citizens, certain places at certain times become arenas for drunken confrontation and inter-group conflict.

Currently there is a debate about whether we should be providing *exclusive* or *inclusive* built environments as a means of promoting urban security. On one side are the “designing out crime” proselytisers who seek closure and limitation of use of spaces; on the other side are the New Urbanists, Urban Villagers and 24 hour city people who want to “crowd out crime” through mixed use and maximising activity in public areas.

Certain assumptions are made, in this debate, about the degree of influence different styles of urban development can have on crime and offending. This paper will set the debate within the broader context of the links between urban design, human behaviour and other social factors that may affect levels of crime and feelings of security in the public realm. Ultimately, there are political choices to be made, about how we invest in development and regeneration, that will determine whether we end up with a predominantly exclusive or inclusive urban realm.

Key words: Urbanism, Public Spaces, Security

The salience of location

A saying amongst British estate agents is that the desirability or otherwise of a particular property is founded on three factors: location, location and location. To some extent, this could also apply to the desirability and safety of a particular public space. Compare, for example, the two spaces below, both notionally “public”:



Setúbal, Portugal

Both the above photographs are of public spaces in a medium sized town (Setúbal). The first one is a safe place to be in; the second one is hostile and fearful. The differences between these pictures offer a stark illustration of the links between urban security, quality of life and the built environment. A “reading” of these two images could suggest that urban security is about context (geographical), context (socio-economic) and context (cultural). This is because, although both spaces are about the same size, surrounded by buildings and provided with simple design features (steps, ramps and paving), there are some crucial differences that need contextual explanation. The first public space illustrated is in the centre of town and welcomes a mixed population of shoppers, visitors and loafers, whilst the second space illustrated is only likely to be used by local people living on one of the most disadvantaged estates in the town. Attempts to design a bold modern space in the centre of the ironically named “Boa Vista” neighbourhood on the edge of town have simply not succeeded in the face of overwhelming deprivation in the surrounding area and the peripheral location.

What can be deduced from these pictures alone challenge the notion, proselytised by the adherents of crime prevention through environmental design (CPTED) that you can simply “design out crime” (either in a hard – physical security or soft – natural surveillance via new urbanism way). Once you have looked at the wider geographical, social, economic and demographic context of any built location, you realise that there are huge variations in both motivations and likely reasons to commit crime.

Design to keep out or bring in?

Given this problem of “context”, what design and management policies should we be adopting to make public spaces safer? Or is design irrelevant? I don’t think it is, but it is the indirect results of design, such as desirability and the types of usage it facilitates, that seem to have as much effect as direct things like target hardening and surveillance. However, this topic area has been both under-evaluated and mired in political debate about what kind of places we want.

Despite some governments' promotion of inclusive urban places (through such concepts as “new urbanism” and “sustainable communities”), on the ground in many parts of Europe and America, the default drift seems to be towards closure, fortification and exclusion. The proliferation of gated space, CCTV and private security are all evidence of this exclusive drift. It should be noted too that shopping arcades and malls are the gated communities of commerce, with all the plusses and minuses that this implies. The photograph below, of a shopping mall in Gloucestershire, England was only successfully taken because the security guards had their backs turned. Attempts by other researchers, to take photographs in such privatised communal spaces have resulted in confiscation of the images and ejection by security staff.



Shopping Mall, South Gloucestershire

And the Designing Out Crime (CPTED) supporters are on the offensive. There has been some research into the effectiveness of Designing out Crime that claims positive outcomes and obviously, all other things being equal, Secured by Design developments will be less victimised

than non-SBD ones, but, in the real world of urban polarisation, *all other things* rarely are equal.

The alternative consists of the development of permeable environments with mixed use and plenty of public spaces, in a deliberate attempt (using concepts such as “the Urban Village” and “place-making”) to build social capital and a sense of community. The trouble is that the security benefits of such inclusive urban spaces have been hardly researched at all. We are mostly relying on gut feeling and faith.

Inclusive Public Space – why bother?

Given the previous comments about the obvious security improvements achieved through fortification and enclosure, why should we trouble ourselves with creating or maintaining public spaces and permeable neighbourhoods? Why not just seal everything off and discourage people from wandering around or hanging about in urban areas? To some extent this is what is happening in parts of the USA and South Africa, for example, and through the use of dispersal orders and curfews in the UK, the police now have powers to exclude young people in particular from streets and public spaces. However, there is a strong and well-established argument (originally espoused by Jane Jacobs, 1961) to the contrary – that the safest places are well-populated with both users and casual passers-by who provide more “eyes on the street”, to informally police public spaces. As Roger Evans recently stated (2006) “When a society stops policing itself, it has failed. If everyone in a society can’t enjoy all the public spaces within a town then it can’t police itself. In order to achieve that, we need a public realm ... which is inclusive” (p 33).

The argument in favour of inclusive public spaces goes considerably beyond a narrow focus on security to include health, well-being and even the very nature of “civilisation”. Richard Sennett (1986) has argued that “people grow only by the processes of encountering the unknown” (p. 295) and the best places to encounter difference and the unfamiliar, are public spaces, where all segments of society can cross paths, mingle and be observed. Without this observation and

engagement with “difference”, Sennett claims in his book “The Uses of Disorder”(1973), that we are in danger of becoming increasingly prejudiced and narrow-minded, as we only choose the company of like-minded individuals in our increasingly cocooned daily routines.



Padua, Italy

In a similar vein Louis Mumford (1964) asserted that the function of city public spaces is “ ... to permit, indeed to encourage, the greatest possible number of meetings, encounters, challenges, between various persons and groups, providing as it were a stage upon which the drama of social life can be enacted, with the actors taking their turn, too, as spectators.” (p. 173). William Whyte (1988) claims that the increases in private travel and electronic communication, rather than turning us in on ourselves, have actually stimulated a greater need for face-to-face contact. We are, after all, a social and sociable species and we need affirmative interaction with other humans for our health and wellbeing.

Finally, there is an economic argument in favour of reviving public space. More people on the streets and in squares means more footfalls past and into shops and cafes. Because “people attract people”, cities with a lively public realm are more likely to appeal to tourists and other visitors. The transformation of Melbourne, Australia’s public spaces is a case in point.

Convivial Spaces versus Hostile Places

Jan Gehl (2001), an eloquent supporter of urban public spaces argues that “the disintegration of living public spaces and the gradual transformation of the street areas into an area that is of no real interest to anyone, is an important factor contributing to vandalism and crime in the streets” (p. 78). The British CABI (the now defunct Commission for Architecture and the Built Environment) Manifesto for Better Public Spaces (2004) claims that “Many parks and streets are so derelict and run down that people feel scared to use them. In contrast, places that are well designed and cared for, feel safer and people tend to use them more”. So how do we stop the disintegration of public spaces and design or “grow” new ones? More fundamentally, can “design” (in the physical layout sense) determine or influence the degree to which a particular urban space is inclusive or exclusive?

Much current policy and practice in Britain and elsewhere seems to regard public space as a mere arena where various control measures are imposed. The outcome of this is a series of exclusionary initiatives encouraged by governments (ranging from legal controls, such as alcohol bans and dispersal orders, to increased surveillance through CCTV and both public and private policing) which sometimes seem to be at odds with the more inclusive “urban renaissance” policies espoused elsewhere. It is intriguing (and perhaps significant) that this dichotomy is a mirror of the conflicting debate in academic and practitioner circles about inclusion or exclusion in urban design and security. It could be argued that this is a realistic response, whereby control measures using deployment of personnel, formal surveillance and legal sanctions have to be used to compensate for “bad” physical infrastructures that

would be too costly to ameliorate. Such an argument has been used in the past to legitimise intense housing management of poorly designed high-rise estates, but it is not clear whether it is a justifiable argument for more oppressive control of the public realm.

The extent to which we have gone down a path of exclusion and formal control, as opposed to designing in good behaviour, is elaborated below.

Deployment of personnel

The traditional way of keeping “undesirables” out of public space, whether these be potential criminals, vagrants, people who are “different”, or just other people’s children, is to put someone in a uniform and send them out on patrol. This was done even before the police forces were formed and has seen a recent revival with the increasing use of private security firms, street wardens and police community support officers. In some affluent areas, standard police patrolling has been augmented by private security personnel, paid for by residents’ subscriptions and some shopping malls pay a supplement to the local police force to pay for extra patrolling. There is now a better understanding, in some quarters, that merely “moving people on” is not really solving anything. Cities such as Coventry and Sheffield, in England, have employed uniformed “ambassadors” whose job is to provide a welcome and reassurance to visitors as much as it is to deter offending.

Uniformed patrolling is, at best, a reassurer and a fear-reducer and may act as a deterrent to the would-be offender, assuming that the perceived surveillance is comprehensive enough. At worst, uniformed patrolling is a purely repressive measure where anyone lingering in public space is regarded as a suspicious person and undesirables are hounded out of sight.

Electronic surveillance

Electronic security surveillance could be termed “armchair patrolling”. Instead of having distinctively clothed people walking

around an area, there are distinctively boxed electronics surveying an area, while the control person reclines in his/her televisual eyrie. The users of public spaces are made aware (through signs on poles and lamp-posts) that their every move is being recorded to be used as potential evidence against them, so they (supposedly) refrain from doing anything that could render them liable to prosecution.

An approach to security based on electronic surveillance attracts exactly the caveats listed in the final paragraph of the last section on uniformed patrolling. Furthermore, because of its technological intricacy, it is vulnerable to breakdown, malfunction or malicious damage. Overall CCTV schemes have produced mixed results in terms of crime reductions (Shaftoe, 2002).

At best CCTV can extend the reach of the guardians of communal/public spaces and can offer a protective ring of security until a problem can be sorted out by appropriate personnel. At worst CCTV can become an intrusive, humiliating and repressive means for controlling excluded populations.

Legal Controls

For surveillance and security personnel to be able to sweep offenders and undesirables off the streets, they will need to call on legal sanctions. At one end of the legal spectrum there are police powers to: stop and search people suspected of behaving offensively, move on loiterers and arrest people for causing an obstruction. At the other end there are civil remedies (e.g. for noise control), by-laws and licensing restrictions which can be invoked by local authorities to “clean up” the streets. Coventry, England was the site of the first by-law banning the consumption of alcohol in town centre streets and public spaces and since then such street drinking bans have spread exponentially, particularly in response to moral panics about street beggars, loutish behaviour and binge drinking. Such legal and licensing measures do appear to have had an effect in reducing crime and particularly anti-social behaviour in town centres, but one has to ask if the problem has not been displaced elsewhere, such as

parks just outside the city centre, as appears to have been the case in Coventry.

Another approach to stamping out undesirable behaviour in public spaces was to rigorously enforce the law right down to the most minor infraction, in the belief that intolerance of small delinquencies would prevent the commission of bigger offences. This approach of “zero tolerance” (emanating from New York) gained huge populist support for a short time in the late 1990s, but its effectiveness as a sustainable approach to controlling antisocial behaviour and nuisance in the streets, was soon challenged. For example, the approach was on the grounds of practicality – a lack of police resources and the competing demands to tackle serious crime, as well as the possibility of a number of other circumstances and factors that could have influenced crime reductions.

Physical Barriers

Along with surveillance and legal controls of the types mentioned above, the main way of controlling space to minimise the opportunities for crime has been the installation of actual barriers to separate potential offenders from potential victims or their property. The appropriate use of: security doors, locking systems, walls, fences, grilles and shutters, can all contribute to a safer built environment.

If you keep criminals away from their targets (by deterrence or fortification), of course you will reduce some types of crime, (most notably burglary, vandalism and vehicle crime) but at what expense to the liberty and freedom of movement of law-abiding individuals? Do we want to scuttle from our fortified domestic enclaves to intensively patrolled shopping malls in our centrally locked cars? Some people seem to prefer this exclusive kind of security (particularly in North America), but, of course you need a certain level of wealth to be able to enjoy it.

Management

Most of the measures described above have attempted to deal with the problem of crime and insecurity through a greater or lesser degree of exclusion and repression. In other words the potential offender has been made unwelcome and the offence has been made more difficult to commit. As already indicated, the risk with these measures is that there will be a displacement to a different place or type of crime, as no attempt has been made to deal with the motivation to commit crime or to mediate with those likely to offend.

In reality, there are very few career criminals; people who end up committing offences often do so out of boredom, frustration, desperation or as a by-product of a personal problem such as an addiction, psycho-pathology or homelessness. For even the most hardened recidivist, the criminal act is only a very occasional part of their daily life. Many “offenders” are bored young people who would engage in more legitimate pursuits if they were given the chance (Shaftoe, 2004).

Instead of excluding undesirables and creating, in the process, an environment that is undesirable to everyone, there is a current move towards making our streets and town centres more attractive, in the hope that crime and anti-social behaviour will be “crowded out” by the range of legitimate activities and the behavioural norms of the majority of law-abiding citizens. At the same time, it is important to engage with the minority who are displaying unwelcome or desperate behaviour – they may need help, diversion or intensive support.

Enlightened strategic management of town centres and public spaces can make them more attractive, liveable and vital, at the same time as reducing the density (if not the actual number of incidents) of crime and anti-social behaviour. Programmes that only focus on crime reduction may be too narrow most of the time and there is the risk that they end up impoverishing the urban realm. This revitalisation of streets and public areas in Britain is being spearheaded by Town Centre Managers (see: www.atcm.org). Although their primary focus is to improve the economic fortunes of town centres, these managers are aware that crime and insecurity are big disincentives to potential users.

It should be pointed out that management strategies can also be devised to *exclude* people, or certain categories of people, either through discouragement or through actual prohibition, using bye-laws or other social controls.

Integration and Absorption

The notion of inclusion and neutralisation of crime and insecurity described in the management approach above can be taken one step further. As intimated before, “criminals” are usually people with needs or difficulties who just happen to be hanging around in public spaces because they have nowhere else in particular to go. Therefore, it is quite possible to engage with such people to help them fulfil their underlying needs or resolve their difficulties, thus diverting them from crime or anti-social behaviour. In Britain this approach has offered some promising innovations, although they have generally been piecemeal, relying on charitable initiative and local goodwill. Often their primary aim is humanitarian, but with crime prevention or disorder reduction as a bonus by-product. Examples include the alcohol-free bar run by the Salvation Army in central Swindon, the Centrepoint Shelter for homeless runaways in Soho, London and even the Big Issue magazine sold by the homeless as an alternative to begging. In some continental European countries, this integrative approach to crime and disorder reduction holds greater sway. For example, in Lille, France, a group of delinquents who used the entrance to a Metro station as their operating base were contacted by a team of detached youth workers. As a result, they ended up making a video about youth problems in the city centre and most of them were helped by social workers to reintegrate into normal community life. A project in Rotterdam, Holland, recruited young people who were loitering and intimidating shoppers in a central street, and offered them a meeting place, support and activities in an adjacent building. In the USA, the Travellers and Immigrants Aid of Chicago, operated the Neon Street Clinic, where homeless and runaway young people could receive comprehensive advice and assistance from a range of professionals, or just “hang out” in somewhere warm and dry until they were ready to use the services available.

Animation

By “animation” I mean anything that brings public spaces to life in a positive way. Busking, pavement cafes, street festivals etc., all bring more people into the public arena with the theory that these will be extra “eyes on the street” to give a better feeling of safety and security for other users. Another major attempt at animating our public spaces is to temporally extend their use round the clock and for all sections of the urban community. The ‘24 Hour City’ concept is a relatively new approach to revitalising streets and town centres in the UK. Increased safety is seen to derive from improved natural surveillance provided by increases in the numbers and range of people using the streets, including older people who are otherwise less in evidence after dark. 24 Hour City initiatives adopted by local authorities include: licensing initiatives, such as staggering closing times to avoid concentrations of people and increasing the number of late-night licences; bridging the gap between offices closing and the start of entertainment activities through, for example, shops closing later; the stimulation of cafe and restaurant activity; the promotion of street entertainment and festivals.

Mixed use

Ever since Jane Jacobs published her landmark polemical essay in 1961 (“The Death and Life of great American Cities”), there has been support for mixed occupancy and use of urban areas, in contrast to a planning orthodoxy that had encouraged, in the post-war years, segregation and zoning. More recently, problematic domination of certain public spaces by monocultures (for example young drinkers in town centres at night) has highlighted the importance of getting a more balanced and varied use of public space. “Living over the shop” has been an increasingly favoured approach to get more people back into British town centres, pioneered in Norwich and now increasingly part of planning policy throughout the country. City centre residents add extra informal surveillance to public spaces and, as they have a

vested interest in the neighbourhood, are more likely to report or act if problems develop.

Inclusive designs

Most of the interventions above don't seem to have much to do with design, but, if you think about it, even things like CCTV need good design (to allow clear lines of sight), security personnel don't want hidden corners and entrapment spots and managers and animators need physical facilities and spaces in which to organise services and activities. All these things point to an *indirect role* for good urban design. However, some commentators suggest that the way we design or redesign streets and public spaces can *directly* contribute to their sociable and law-abiding use by all citizens.

Accommodating Deviance and unpredictability

In efforts to sanitise and control every inch of public space, there is a risk that we eliminate all the “shadowed” or “slack” places that allow for activities that the participants don't want to be seen or heard by others. Clearly, some of these deviant activities will be illegal and intolerable, but as Denis Wood (1981) persuasively argues, if we clear these screened places, we also purge the possibilities of deviant activities that are harmless or positively valuable as articulations of resistance to the status quo: “it would be a dead world indeed without the shadowed spaces” (ibid p. 95). Worpole and Knox (2007) also argue that “Slack spaces are needed (or should be acknowledged where they already exist) where minor infringements of local by-laws, such as skateboarding, den-building, informal ball games, hanging out and drinking, are regulated with a light touch” (op cit p. 14). Depending on one's degree of tolerance, one could also add to this type of list (as does Denis Wood): nose-picking, heavy petting, pre-marital or extra marital sex and swimming in the nude. Worpole and Knox point out that citizens are very good at self-regulation and that this is the best

way to handle such grey areas. It is also important to remember, that in a democratic and civilised society, homeless people, alcoholics, those receiving “care in the community” and “tribes” of young people are citizens just like anyone else and therefore should be allowed to occupy public space, so long as their presence is not causing a real threat to the safety of others. In fact, such marginalised groups are usually very good at finding their own “slack” or shadowed spaces where they can get on with their own lives out the way of others.

Caroline Holland and her fellow researchers, who studied social interactions in public spaces in Aylesbury, England (2007) concluded that: “The vitality of the urban scene requires some degree of human unpredictability. Indeed it is often the offer of chaos, chance or coincidence that makes many want to celebrate the potential of public space” (Findings summary p.4). Examples of this might be: children who play with the flooring materials and puddles in playgrounds (rather than the swings and climbing frames), stunt bikers who make use of walls and different levels in plazas, or overseas students who colonise a particular city centre space as a meeting place.

Some lessons from two case studies

Birmingham

The Pallasades shopping mall, built above New Street Station is a curious hybrid of a public/private space. It is used as a pedestrian route into and out of Birmingham’s main railway station and, as with many such central locations, was a warm and covered gathering spot for people with nowhere else to go. The response to this by the centre management was to remove the communal seating, so that there is now no other reason to be there other than to shop or purchase refreshments in a café.



Pallasades, Birmingham

There is some limited communal seating in the Convention Quarter, part of Birmingham's mixed use inner city revitalisation, but, in an even more draconian response than that at the Pallasades, unauthorised users are completely excluded from the residential areas by access controlled gates. The developers and property managers would undoubtedly justify this extreme version of exclusion by asserting that it was the best way to attract higher income residents back into the inner city, but it does mean that substantial tracts of open space in central Birmingham are inaccessible to ordinary citizens:



Birmingham Convention Quarter residential area

Toronto

As mentioned earlier, shopping malls have, in some ways, become the new version of the “village water pump”, where citizens gather in all weathers to use services but also to mingle with others and possibly socialise. The trouble is that, because they are privately owned, what the public are allowed to do and not do, are at the whim and control of the landlords. Unlike real public spaces, the primary purpose of a shopping mall is to generate profits for the businesses that operate there. This does not inevitably lead to the exclusion of “non-consumption” activities in shopping malls, but usually they will have to be justified in terms of business benefits. Two very different approaches to this have been taken in shopping malls in Toronto, as described below.

An exclusionary approach to people management was taken at the Eaton Centre, the huge mall that dominates the centre of Toronto.

The Centre had a huge team of security guards who amongst other things, were tasked with enforcing the exclusion of several thousand Toronto residents who were deemed to be “undesirable” (presumably the homeless, alcoholics, drug addicts and problematic young people). It may or may not have been a coincidence that the Mall’s owners filed for bankruptcy in 1999 and were taken over by the Sears group.

By way of complete contrast, only a few miles to the west, the management of the Dufferin Mall was adopting a completely different approach. Set in one of Toronto’s less salubrious but most cosmopolitan neighbourhoods, Dufferin Mall is the main local retail centre and thus attracts a cross section of the local population. In the early 1990s, the Mall was experiencing serious crime problems, as a result of theft and violent/threatening behaviour by gangs of young people who were using the Mall, and particularly the food court, as a place to “hang out”. Many local people, particularly women, were avoiding the Mall because they regarded it as a dangerous place. Rather than filtering out all those but serious shoppers, the management of Dufferin Mall made a conscious and successful effort to engage socially as well as commercially with all its users and the surrounding community. Their philosophy, as explained by David Hall the manager at the time of these changes, is that “the better the quality of neighbourhood life, the better the business environment – a reciprocal relationship placing an onus on business to assume its full share of responsibility for ameliorating social problems – business giving back to the community that supports it”. The practical outcome of this commitment, was a huge range of integrative and involving activities centred on the mall, including: – a community newspaper, youth work, play facilities, literacy programme educational outreach work with school truants and excludées and drop-in centres in some of the shop units for a number of different advice and counselling services. The Mall achieved significant reductions in crime and disorder– a 38% drop in reported crime over a five year period (Wekerle 1999), and is now hugely popular with local people, showing the sound commercial sense of such an inclusive approach to the whole population.



Dufferin Mall food court, Toronto

Summary

As with so many areas of study that involve real people in real environments, it is difficult to untangle the various strands (covered earlier) that might influence human behaviour either for better or worse, in public spaces. Given the complexity and adaptability of the human species it would be far too simplistic to say that the way we design the urban realm has a *direct* influence on how *everyone* will behave in it, apart from such things as impregnable physical barriers. It seems more likely that design and physical layout might have a softer type of influence that will interact with other factors such as location, management, “animation” and culture. Layered on top of all this complex series of interactions is the whole political frame of social aspiration, i.e.: what kind of society do we want? To complicate matters still further, we may say we want one thing (say “an urban renaissance”) yet our desire for other things (such as “security” and

“control”) may actually lead to practices that undermine the bigger picture that we aspire to.

There appear to be two issues that transcend the “designing out crime versus designing in good behaviour” debate. Firstly, there is the important business of community control, which seems to be one of the most important differentiators between safe and unsafe neighbourhoods. Generally, one can say that, the more community control and social cohesion there is in a neighbourhood, the safer that neighbourhood is (Sampson 1997). Interestingly, both sides of the safer environments debate claim that their methods generate informal social control, but through different means and to a different scale (supporters of gated communities would argue that such neighbourhoods encourage social cohesion and on the other hand, many new urbanist developments (particularly in the USA) have turned out to be quite exclusive (for example “Seaside” and “Celebration” in Florida).

Secondly, and most importantly, we need to decide what quality of urban life we want. Do we want a mostly privatised existence, centred on our well defended homes and exclusive clubs, where we just interact with a few like-minded friends and colleagues? In which case we should go for “defended space”. Or do we want a more open quality of life in which we can wander where we please, encounter lots of different people, but take a few more risks in the process? In theory, “new urbanism” delivers this more zestful way of life, but many new urbanism developments are turning out to be mono-cultural and riddled with regulations. So it may be that neither defensible space nor new urbanism can provide us with the kind of vibrant neighbourhoods and public spaces that could be stimulating to live and work in. Maybe we should adopt policies and practices in regeneration that both adopt reasonable levels of security and also encourage designs that allow for interaction and integration. (A bit like traditional small towns throughout history!)

Ultimately, levels of crime and safety are more likely to be determined by bigger socio-economic, cultural, socialisation and geographical factors than they are by the design of our urban spaces. (Which takes us back to the original two images in this chapter).

Finally, however, I wouldn't want to suggest that the built environment is irrelevant as a *backdrop* to human behaviour. I think that architects, planners and urban designers have an important role to play in designing or redesigning safe and secure neighbourhoods, but their contribution is part of a much bigger whole.

REFERENCES

- Evans R (2006) *Common Ground*. In *Urban Design*, Issue 97, Winter 2006
- Gehl J & Gemzoe L (2001) *New City Spaces*. Danish Architectural Press, Copenhagen
- Holland C, Clark A, Katz G & Peace S (2007) *Social Interactions in Urban Public Spaces*. Joseph Rowntree Foundation, York
- Jacobs J (1961) *The Death and Life of Great American Cities – the failure of town planning*. Random House, New York
- Mumford L (1964) *The Highway and the City*. Secker and Warburg, London
- Sampson R et al (1997) *Neighbourhoods and violent crime – a multi-level study of collective efficacy*. *Science*, 277, pps. 918-24
- Sennett R (1973) *The Uses of Disorder – Personal Identity and City Life*. Penguin, Harmondsworth
- Sennett R (1986) *The Fall of Public Man*. Faber & Faber, London.
- Shaftoe H (2002) *The camera never lies but, in truth, is it any use?* In *The Community Safety Journal*, volume 1, issue 2 Autumn 2002.
- Shaftoe H (2004) *Crime Prevention: Facts, Fallacies and the Future*. Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Wekerle G (1999) *From Eyes on the Street to Safe Cities*. Places, Fall Edition
- Whyte W (1988) *City – Rediscovering the Centre*. Anchor/Doubleday, New York
- Wood D (1981) *In Defense of Indefensible Space*. In Brantingham PJ & Brantingham PL (eds) *Environmental Criminology*. Waveland Press, Illinois
- Worpole K & Knox K (2007) *The Social Value of Public Spaces*. Joseph Rowntree Foundation, York

A Segurança: uma aproximação conceptual¹

LUÍS BARROSO²

Resumo: O objetivo principal deste texto é definir o conceito de segurança. Fazemo-lo a partir da definição de Arnold Wolfers, ao que somamos os critérios de análise necessários à sua definição concetual. Apesar de Wolfers ter definido o conceito em 1952, em plena Guerra Fria, concluímos que é suficientemente abrangente para ser empregue neste momento de incremento da complexidade da vida internacional, caracterizada por novas configurações do poder para além do militar, pela proliferação de atores, pela dificuldade em distinguir o que é de âmbito interno e externo, pela proliferação de ameaças aos valores tradicionais e pela facilidade de movimento de pessoas, bens e ideias, característico da Globalização.

Palavras-Chave: Segurança; Arnold Wolfers; Ameaças.

Abstract: The objective of this paper is to define the concept of security, starting the analysis from the definition of Arnold Wolfers, to which we have added the analysis criteria required for the conceptual definition. Although Wolfers defined the concept in 1952, during the Cold War, we conclude that it is all-embracing enough to be employed at this time of increased complexity of international life, characterized by new forms of power beyond the military, the proliferation of actors, the difficulty of distinguishing between what belongs to the internal or external environment, the proliferation of threats to traditional values and the free of movement of people, goods and ideas characteristic of Globalization.

Key-Words: Security; Arnold Wolfers; Threats.

¹ Entregue: 2.4.2014; aprovado: 30.5.2014.

² Professor do Instituto de Estudos Superiores Militares e da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

O problema da segurança, entendido como a manutenção da independência, a identidade, a integridade e o bem-estar das sociedades e dos indivíduos, tem sido um dos elementos centrais a que têm respondido os Estados. O carácter descentralizado do poder e a não integração da sociedade internacional, em que cada Estado tem de velar pela sua própria segurança, explica a sua importância no âmbito da política externa. Porém, o conceito de segurança é difícil de compreender em virtude do seu próprio carácter e das alterações do ambiente em que é alcançada. Não sendo um conceito unívoco tem muitas aproximações, significados e alcances distintos. O conceito e a problemática da segurança têm evoluído ao mesmo tempo que a sociedade é afetada pelas revoluções técnico-científicas e das dinâmicas resultantes da crescente interdependência, transnacionalização, globalização e que mudaram os desafios e as ameaças que os Estados têm de enfrentar.

Neste sentido, tem havido uma constante atualização da agenda da segurança e uma contínua reavaliação das ameaças. A aproximação clássica, baseada na dimensão militar, veio a dar lugar a uma ampliação dimensional em que participam vários atores e em que são decisivos outros instrumentos para além da força militar, como são os casos da economia, da cultura, e da informação. A supressão de fronteira e a facilidade de transporte de pessoas, ideias e coisas veio a dificultar a delimitação entre o que era interno e o que era externo, tendo esse fato tido uma importante tradução na segurança.

A redefinição do conceito de segurança é um empreendimento muito apelativo, na medida em que o termo é utilizado nas mais variadas situações. Para além de amplamente utilizado pela comunidade académica, pela sociedade política e pela sociedade civil, o termo segurança é também um tema apelativo na oferta curricular no mundo académico desde há vários anos, com mais de uma centena de cursos em meia centena de estabelecimentos de ensino superior³. Para além de aspetos práticos, como é o caso das agendas políticas de diversos Estados e Organizações Internacionais, pouco esforço

³ DIAS, Mendes – “Segurança nacional: ‘Buzzword’ ou Conceito Básico?”. In *Respublica* 12 (2012), p. 17.

tem sido dedicado à definição conceptual de segurança⁴. A segurança pode ser definida como objetivo teleológico do Estado, entendida como condição para que a unidade política possa sobreviver, livre de perigos ou das suas causas. Assim, a segurança pode ser considerada como um valor a atingir, de cariz necessariamente relativo, tal como a garantia da independência ou integridade territorial de um Estado, necessário para que os cidadãos vivam em paz, em democracia e em liberdade⁵. É também do senso comum que o conceito de segurança assume dimensões no âmbito da justiça, crime, epidemias e economia a somar à tradicional preocupação em relação às ameaças externas⁶. Por conseguinte, para além da importância da sua aplicação prática à vida real das pessoas e dos Estados, é necessário perguntar-nos se a utilização do termo “segurança” é muito diferente em cada uma das perspetivas anteriores.

A perspectiva com que é analisada a questão da segurança tem dado origem a diferentes projetos de investigação a que é comum designar como “escolas de estudos de segurança”. Apesar dos estudos de segurança terem sido regularmente ligados à Teoria das Relações Internacionais, a “teoria da segurança” como fenómeno distinto tem vindo a dar origem a imensos trabalhos académicos e debates entre escolas de pensamento no âmbito dos Estudos de Segurança, onde é possível identificar as diferenças existentes entre a “escola europeia” (os críticos, a “escola de Copenhaga”, a “escola de Paris”, os tradiciona-

⁴ Cf. BROWN, Lester – *Redefining Security*. Worldwatch Paper n.º 14. Washington, DC, 1977; ULLMAN, Richard H. – “Redefining Security”. In *International Security* 8 (1) (summer, 1983), pp. 129-153; MATHEWS, Jessica Tuchman – “Redefining Security”. In *Foreign Affairs* 68 (2) (1989), pp. 162-177; ROTHSCHILD Emma – “What is Security?”. In *Daedalus*, 124 (3), pp. 53-98; PETERSON, John; WARD, Hugh – “Coalitional Instability and the New Multidimensional Politics of Security: A Rational Choice Argument for US-EU Cooperation”. In *European Journal of International Relations*, 1 (1995), pp. 131-156; BOOTH Ken – *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 96-101.

⁵ BORGES João Vieira – *O Terrorismo Transnacional e o Planeamento estratégico de Segurança Nacional dos EUA*. Porto: Fronteira do Caos Editores, 2013, pp. 54-55.

⁶ Veja-se o exemplo do Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, em que as principais ameaças e riscos são as rotuladas para além das ameaças tradicionais.

listas e os feministas) e a “escola norte-americana” (realismo ofensivo e realismo defensivo)⁷.

Porém, tem sido dada pouca importância à definição de um conceito de segurança capaz de unir em vez de dividir as diferentes aproximações e escolas de pensamento. Por essa razão, consideramos necessário colocar as seguintes questões: O que é a segurança? Que importância tem a definição do conceito de segurança? A quem é dirigida a segurança? Que dimensões devem ser tidas em conta na análise concetual? Como é que o conceito de segurança pode ser utilizado como um instrumento analítico? Que peso tem a segurança em relação a outros valores? Existe algum conceito suficientemente amplo que se adapte às necessidades contemporâneas?

Assim, o objetivo deste texto é definir o conceito de segurança. Pretendemos fazê-lo por quatro razões principais que nos ajudam a compreender o relacionamento da segurança com a guerra e com a estratégia: (1) é a busca da segurança que orienta os estados à utilização última da força militar; (2) são as preocupações com a segurança que determinam o que constitui as ameaças aos valores a proteger; (3) a definição do conceito ajuda a discriminar o que é verdadeiramente um assunto de segurança; (4) só com um conceito claro é que é possível alargar o âmbito de aplicação sem desvirtuar o seu objeto.

Até à queda do muro de Berlim, a segurança era essencialmente definida em termos militares, tendo sofrido uma ampliação operacional para incluir interesses e condições para além daqueles ditados pela força militar. Identificar os elementos comuns aos vários conceitos de segurança tem algumas vantagens práticas: perceber do que trata a segurança; utilizar o conceito para poder analisar e comparar políticas e medidas de segurança; facilitar o estabelecimento de uma plataforma de entendimento entre os vários grupos de interesse que utilizam o conceito. A utilização da segurança no discurso de responsáveis políticos está quase sempre relacionada com a existência de ameaças (objetiva

⁷ Cf. WAEVER, Ole – “Aberystwyth, Paris, Copenhagen, New ‘Schools’ in Security Theory and their Origins between Core and Periphery”, *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association*, Montreal, March 17-20, 2004; FARREL, Theo – “Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program”. In *International Studies Review*, 4 (1) (Spring 2002), pp. 49-72.

ou percebida) e a justificação para medidas extraordinárias para lidar com elas. Invocar a segurança tem sido o elemento central para legitimar o uso da força e abrir caminho para mobilizar importantes recursos e permitir que a política se movimente para além das normas estabelecidas⁸.

O ponto de partida para este texto é a análise de um artigo de Arnold Wolfers, “*National Security as an Ambiguous Symbol*” publicado em livro em 1962⁹. Wolfers considera que a utilização do termo *National Security* (segurança nacional), que vamos designar simplesmente como “segurança”, pode induzir a ambiguidades se não for claramente definido o seu conceito e as suas especificações¹⁰. Seja como atividade ou como objetivo político, compreender o âmbito da segurança da definição de Wolfers obriga a definir critérios de análise que consideramos essenciais para a compreensão: o objeto da segurança; os níveis de análise da segurança; as ameaças; os recursos atribuídos; o período de tempo; e a importância relativa da segurança sobre os outros valores.

Apesar do conceito de Wolfers ter sido formulado em 1952, tendo em consideração o ambiente estratégico característico do início da Guerra Fria, concluímos que é suficientemente abrangente para ser empregue neste momento de incremento da complexidade da vida internacional, caracterizada por novas configurações do poder, que assumem a mesma importância que o instrumento militar, pela proliferação de atores, pela dificuldade em distinguir o que é de âmbito interno e externo, pela proliferação de ameaças aos valores tradicionais e pela facilidade de movimento de pessoas, bens e ideias, característicos da Globalização, entre outros fatores.

⁸ Veja-se o caso da “doutrina Bush” na utilização da força através da estratégia preventiva e as questões legais que levantou (Cf. GRAY, Christine – *International Law and the Use of Force*, 3rd. Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 193-231). Este tema é também central em alguns trabalhos académicos que relacionam a segurança, a guerra, e o risco (Cf. HENG, Yee-Kuang – *War as a Risk Management: Strategy and Conflict in an age of globalized risks*. NY: Routledge, 2006).

⁹ WOLFERS, Arnold – “National Security as an Ambiguous Symbol”. In Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: The John Hopkins Press, 1962, pp. 147-165; originalmente publicado em 1952 na revista *Political Science Quarterly* 67(4) (December, 1952), pp. 481-502.

¹⁰ WOLFERS, “National Security...”, p. 149.

A necessidade de uma definição conceptual

A definição de um conceito é útil para acumular conhecimento fundamental e para o conhecimento aplicado. Isto é traduzido em três vertentes distintas, mas complementares: (1) ajuda-nos a formular questões, proposições ou hipóteses quando se investiga a partir da interpretação de dados relativos às políticas seguidas pelos Estados; (2) ajuda-nos a testar hipóteses, uma vez que facilita a explicação de eventos através da formulação de predições; (3) sem conceitos claros é muito difícil escrutinar e analisar políticas alternativas àquelas que são seguidas. Não se trata apenas de clarificar a linguagem, mas essencialmente resolver problemas concretos¹¹. Os factos não falam por si, sendo necessário um corpo conceptual que ajude a interpretá-los e a organizá-los de forma a produzir conhecimento. A análise conceptual tem como principal objetivo explicar a estrutura lógica de uma dada expressão, reduzindo ambiguidades, limitações e inconsistências da sua aplicação. Os conceitos, em conjunto com os factos, funcionam como “*building blocks*” para a formulação de hipóteses e de teorias¹².

É impossível trabalhar num determinado domínio sem utilizar conceitos. Os conceitos são parte integrante de qualquer argumento que responda às questões mais básicas das ciências sociais. Os conceitos ajudam-nos a conceptualizar a realidade na medida em que nos ajudam a aprofundar o conhecimento de um determinado objeto. O estudo da segurança, se persuasivo, altera, pelo menos em algum grau, o nosso conhecimento sobre a segurança. Porém, nas ciências sociais, ao contrário das ciências naturais, conceitos que são empregues em diversos campos, entre vários autores e até num mesmo texto¹³. Determinar o significado de um conceito não substitui todo o trabalho metodológico necessário para construir ou testar teorias, apesar de estas serem

¹¹ Cf. EVERA, Stephen Van – *Guide to Methods for Student of Political Science*. NY: Cornell University Press, 1997, pp. 7-27; TRACHTENBERG, Marc – *The Craft of International History: A Guide to Method*. New Jersey: Princeton University Press, 2006, pp. 3-4.

¹² TRACHTENBERG, *The Craft of International...*, pp. 16-17.

¹³ GERRING, John – *Social Science Methodology: Tasks, Strategies, and Criteria*, Cambridge University Press, 2011, pp. 120-121.

constituídas por conceitos ligados entre si por uma qualquer lei causal. Por conseguinte, não podemos concordar com Barry Buzan quando refere que o conceito de segurança não pode ser separado do nível de análise, que o seu significado seja diferente conforme é entendido e aplicado em cada Estado, sendo por isso um conceito fragmentado e difícil de conceptualizar¹⁴.

Conceitos bem construídos facilitam a descrição, compreensão e explicação de um fenómeno. Se um conceito é utilizado de forma construtiva e analítica pode ajudar-nos a compreender o ambiente que nos rodeia e até a melhorá-lo. Porém, os conceitos podem também enganar-nos, escondendo mais do que revelam e indicar-nos um caminho que não escolheríamos se o tivéssemos compreendido melhor. Isto significa que é muito importante examinar criticamente os conceitos e explorar as suas lógicas e implicações em vez de os aceitar impunemente¹⁵. Por isso, compreender um conceito é muito diferente de compreender as condições em que é aplicado. Tal como a elaboração de hipóteses pressupõe um corpo conceptual que lhe dá coerência científica, para compreender o conceito de “segurança” é muito importante defini-lo de forma clara e sem ambiguidades.

Apesar da necessidade da clareza da sua definição, é necessário ter em conta que há conceitos que são mais fáceis de compreender em abstrato do que quando aplicados a uma qualquer realidade. São os casos de poder, justiça, paz, democracia e segurança, para citar alguns¹⁶. Estes conceitos são designados também como “conceitos contestados” (ou disputados) por serem multifacetados, não neutrais e terem significados diferentes de acordo com perspectiva normativa ou ideológica de quem os utiliza. Todavia, aceitar “conceitos contestados” não implica desistir de os definir e compreender, nem aceitar todas as perspectivas em que são utilizadas¹⁷. As características de

¹⁴ BUZAN, Barry – *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd., 1983, p. 14; p. 43.

¹⁵ BLAKELEY, Georgina; BRYSON, Valerie – *Contemporary Political Concepts: A Critical Introduction*. London: Pluto Press, 2002, p. 1.

¹⁶ BUZAN, *States, People...*, p. 6.

¹⁷ Veja-se a proliferação da palavra estratégia e guerra, que são utilizados de forma indiscriminada para reforçar os argumentos de quem os utiliza. Tome-se como exemplo

um “conceito contestado” foram definidas por Walter Bryce Gallie, fazendo uma analogia entre a utilização de um conceito e um jogo em que os participantes querem vencer, ou seja, serem campeões. Assim, (1) o conceito contestado deve ser valioso, importante, correto, etc., de modo a ser utilizado com valor acrescentado nos mais variados domínios; (2) a natureza do conceito deve ser complexa, o que permite a apropriação dos seus vários aspetos; (3) o conceito é aberto a várias interpretações; (4) os seus usuários reconhecem que o conceito é contestado por outros utilizadores¹⁸.

Mas será a segurança um “conceito contestado”? David Baldwin considera que o conceito é mais mal explicado do que contestado. Considera que a segurança não é equivalente a ser campeão, tal como Gallie define um conceito contestado, exceto para os neorealistas que consideram a segurança como o principal objetivo pelo qual os Estados competem no sistema internacional, elevando a segurança ao patamar máximo em relação a outros objetivos políticos. A natureza do conceito *segurança* pode ser complexa, mas é duvidoso que seja alvo da disputa nos vários campos em que é utilizada, como por exemplo na economia, assuntos militares, ambiente, criminalidade, por exemplo, uma vez que a sua definição não tem sido alvo de debate na literatura dos estudos de segurança¹⁹. Desde meados da década de 1980, conforme o final da Guerra Fria veio a evidenciar, que os assuntos de segurança têm vindo a ser cada vez mais apelativos na comunidade académica para além da “escola americana” que se focaliza essencialmente no estudo de ameaças e na utilização e controlo da força militar²⁰. Várias aproximações demonstram que o assunto tem tido tratamento multi-dimensional: Estudos Críticos de Segurança (*Critical Security Studies*), com ênfase na segurança humana; a Escola de Copenhaga de Estudos de Segurança no Instituto de Investigação da Paz; Instituto de Inves-

“guerra contra a fome”, “guerra contra o crime”, “guerra contra o analfabetismo”, etc.

¹⁸ RUBEN, David-Hillel – “W.B. Gallie Essentially Contested Concepts”. In *Philosophical Papers*, 39 (2) (July 2010), pp. 262-263.

¹⁹ BALDWIN, “The Concept of Security”, pp. 8-9.

²⁰ MATHEWS, “Redefining Security”; WALT, “The Renaissance...”; ULLMAN, “Redefining Security”.

tigação da Paz Internacional (*International Peace Research Institute*) de Oslo; e a “escola de Paris” que considera indiferenciadamente o domínio interno e externo devido à sobreposição da ação das forças militares, policiais e fronteiriças. Isto não significa que a segurança não seja um conceito incontestado, mas é mais um conceito unificador de debates sob várias perspetivas²¹.

Por seu lado, Emma Rothchild considera que desde o início da década de 1990 que o conceito de segurança se vem alargando em quatro vetores principais. No primeiro, a segurança desce do Estado para o grupo de indivíduos e ao próprio indivíduo. Num segundo vetor, a segurança estende-se do Estado em direção ao sistema internacional e à biosfera. O terceiro vetor, relacionado com o seu objeto e com as ameaças, leva a segurança a alargar o seu foco tradicional militar para o político, económico, ambiental e “humano”. Num quarto vetor, relacionado com a responsabilidade pela segurança, expande-se do Estado para as instituições internacionais, para os governos regionais e locais, organizações não-governamentais, público, forças abstratas da natureza e mercados financeiros²².

David A. Baldwin, considera que o final da Guerra Fria assinala o momento a partir do qual os meios dedicados às ameaças militares passam a ser usados para lidar com outras ameaças como a pobreza, crime transnacional, desastres ambientais, migração ilegal, entre outras. Porém, apesar do reconhecimento de que a segurança é um tema relevante na esfera política interna e internacional, a atenção tem sido mais devotada nos meios, essencialmente militares, para a alcançar do que na definição do seu objeto. Este aparente desleixo com o objeto da segurança não parece ser muito evidente para além da ligação entre a segurança e o conceito de “interesses vitais”²³.

²¹ Cf. BUZAN, Barry; HANSEN, Lene – *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: University Press, 2009, p. 13; WAEVER, “Aberystwyth, Paris, Copenhagen...”.

²² ROTHCHILD, “What is Security?”, p. 55.

²³ BALDWIN, David A. – “Security Studies and the End of the Cold War (Review Article)”. In *World Politics* 48 (October 1995), pp. 117-141, p. 126; p. 129.

Segurança: uma definição conceptual

O que é a segurança? Como pode ser definida conceptualmente? De acordo com Emma Rothschild, a ideia da segurança tem sido um conceito central do pensamento político desde meados do século XVII, tendo sofrido alterações ao longo do tempo. Até à Revolução Francesa, o conceito de segurança andou essencialmente ligado a um bem comum relacionado com algo inerente à condição humana dentro do Estado. Nesse sentido, a segurança dos indivíduos estava desde o início ligada ao sentimento de liberdade e ao medo da sua violação, traduzindo-se num conceito central do liberalismo político característico do Iluminismo. Neste período, a garantia da segurança foi também ampliada para a proteção dos bens pessoais e da manutenção do seu nível de vida. Assim, de acordo com os princípios políticos liberais, a segurança individual era simultaneamente um bem individual e coletivo. Era considerada como uma condição e um objetivo individuais que só podiam ser alcançados com um certo grau de empreendimento coletivo. Com a Revolução Francesa a segurança individual ficou subordinada à segurança da nação, que passa a ter projeção internacional (sistémica). O Estado-nação era a instituição que tinha a obrigação de garantir a liberdade e a segurança. Depois da queda de Napoleão e do restabelecimento da monarquia em França, os tratados assinados pelas potências aliadas pretendiam o estabelecimento de um ambiente de segurança e estabilidade para a Europa. Tal como a guerra, a ordem internacional era uma expressão do relacionamento entre Estados, não de indivíduos²⁴.

Apesar de ser uma ideia compreensível, não houve um esforço para definir o conceito de segurança até ao final da 2.^a Guerra Mundial, até que Arnold Wolfers nos oferece um texto que define a “Segurança Nacional como um símbolo ambíguo”. Isto não significa que o tema “segurança” tenha sido abandonado até à sua emergência na Guerra Fria, quando houve uma explosão de trabalhos de investigação e a criação dos estudos de segurança. Todavia, de acordo com David Baldwin, é um erro considerar que esse campo de estudo se

²⁴ *Ibidem*, pp. 60-65.

desenvolveu na década 1945-1955. Se consideramos que o objeto dos estudos de segurança é o estudo da guerra (natureza, causas, efeitos e prevenção), o período entre guerras foi desde logo profícuo. Neste período, os estudiosos das relações internacionais tentaram encontrar as causas da guerra para evitar que a carnificina resultante da 1.^a Guerra Mundial voltasse a acontecer. Consideravam que a democracia, a diplomacia, a arbitragem, a autodeterminação dos povos, o desarmamento e a segurança coletiva eram os mecanismos mais adequados para a garantia da paz e da segurança internacionais. Porém, o início da 2.^a Guerra Mundial, veio evidenciar que a segurança nacional voltava a orientar-se na utilização da força militar, apesar de ter sido especialistas civis a dominar o campo de estudo²⁵. Um deles foi Arnold Wolfers, que devido ao impacto da obra de Quincy Wright²⁶ teve na comunidade académica, considerava que o estudo da força militar como um instrumento da política para a promoção segurança nacional tendia a ser negligenciado. Isto não significa que Wolfers se tenha focalizado no emprego da força militar, mas considerava que era um meio sobre o qual se deveria manter a atenção académica e política. Considera a segurança como um objetivo a ser alcançado por meios militares e não militares, uma vez que o excesso de peso nos armamentos conduz ao “dilema de segurança”, sendo mais prudente equilibrar os meios a utilizar. Refere também que a segurança é um produto dos assuntos domésticos, como a economia, a democracia, a liberdade e o estado de direito²⁷.

No seu texto, Wolfers define a segurança em duas dimensões distintas. Considera que a dimensão objetiva da segurança corresponde à “ausência de ameaças” aos valores adquiridos. Em termos subjetivos, considera que a segurança corresponde à “ausência de medo” que esses valores possam ser atacados. Esta definição, apesar de muito simples, revela os fatores a considerar para se poder problematizar a questão da segurança, apesar de termos que considerar que a palavra “ausência” deva ser substituída por “baixa probabilidade”, uma vez que a ausência de ameaça corresponde apenas à segurança absoluta,

²⁵ BALDWIN, “Security Studies ...”, p. 119-121.

²⁶ WRIGHT, Quincy – *A Study of War*. Chicago: University of Chicago Press, 1942.

²⁷ WOLFERS, “Security...”, p. 158-159; p. 165.

ou perfeita. Em ambas as dimensões, a segurança pode percorrer uma escala aberta que a mede desde a completa insegurança, ou sentimento, à mais completa segurança, ou ausência de medo, no outro extremo. Porém, apesar da simplicidade da definição, pelo menos aparentemente, a segurança pode ser também um “conceito ambíguo”. Isto deve-se essencialmente ao facto de se associar o termo segurança a outros conceitos que podem causar confusão se não forem completamente esclarecidos. Cobre um leque tão alargado de objetivos que há o perigo de considerar que políticas divergentes possam ser interpretadas também como políticas de segurança²⁸.

Um dos casos que Wolfers refere é a ligação entre segurança e o interesse nacional. O conceito de interesse nacional é complexo e pode assumir várias definições²⁹. Porém, é do senso comum afirmar-se que a política externa de qualquer Estado tem como farol o seu interesse nacional. A real definição do interesse nacional pode não ser uma constante porque tende a mudar de acordo com a alteração do regime político, com alterações do sistema ou com um determinado período de tempo. A definição de interesse nacional tem relação direta com os objetivos da política externa. Para os objetivos deste texto, os interesses nacionais são, na perceção dos decisores políticos, verdades evidentes, modos de vida ou bem-estar da nação e, porque são a primeira orientação da política externa, devem ser alcançados ou protegidos em relação a outros atores no sistema. Os objetivos, decorrentes dos interesses nacionais, são os estados finais pretendidos para uma ação e podem ser gerais (de âmbito alargado) ou particulares (de âmbito mais restrito)³⁰. Loureiro dos Santos distingue interesses nacionais e objetivos nacionais de acordo com a ação: os interesses nacionais designam o que o Estado-Nação pretende salvaguardar; os objetivos nacionais representam o que pretende alcançar³¹. Segundo Padelford

²⁸ Ibidem, p. 150.

²⁹ Cf. LIOTTA, P. H. – “To Die For: National Interests and Strategic Uncertainties”. In *Parameters* (Summer 2000), pp. 46-57.

³⁰ KULSKI, W. W. – *International Politics in a Revolutionary Age*, 2nd Rev. Ed. NY: J. B. Lippincott Company, 1968, pp. 37-39.

³¹ SANTOS, Loureiro dos – *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, pp. 45-46.

e Lincoln, quatro denominadores comuns são normalmente associados aos interesses nacionais: segurança nacional, desenvolvimento e bem-estar económico, manutenção e procura de poder, e prestígio nacional³². Ou seja, de acordo com Wolfers significam o mesmo que valores essenciais.

De uma forma genérica, afirmar que uma política segue o interesse nacional é o mesmo que dizer que tem uma prioridade superior a qualquer outra porque pode estar em causa a coletividade, ou seja, que se deve sobrepor ao indivíduo. Pode ter tradução em questões económicas e financeiras se o país estiver dependente desses dois fatores para ultrapassar uma qualquer crise. No caso de o interesse nacional estar relacionado com a possibilidade de o Estado entrar em guerra, o interesse nacional fica ligado essencialmente ao conceito de segurança nacional. Além do mais, estes dois conceitos são apelativos à audiência do discurso político, uma vez que estão relacionados com assuntos que se quer fazer passar como de elevada importância³³. Com tantas possibilidades de associação, um conceito sem uma definição clara torna-se facilmente um conceito ambíguo.

Níveis de Análise e Valores a Proteger

A que nível de análise se pode aplicar a segurança? Dadas as dimensões definidas por Wolfers (objetiva e subjetiva), considera-se lógico que o conceito de segurança tem aplicação a nível do indivíduo, ao nível estatal e ao nível internacional. Em primeira instância, são os indivíduos que formam os Estados, e os Estados que formam o sistema. O medo em relação à insegurança é um sentimento puramente humano, do indivíduo, que por seu lado é interdependente de outros indivíduos, grupos e até de Estados. A possível discrepância entre a objetividade e a subjetividade do termo tem também importância ao nível das relações internacionais. Basta lembrar quão difícil é determinar com

³² PADEFORD, Norman J.; LINCOLN, George A. – *The Dynamics of International Politics*, 2nd Edition. London: Collier-Macmillan Limited, 1970, p. 198.

³³ WOLFERS, *Discord...*, pp. 147-150.

exatidão a probabilidade de um ataque externo, mesmo sabendo que o sentimento geral possa ser de medo. Por conseguinte, a capacidade de previsão será sempre uma questão subjetiva de avaliação e especulação humana com reflexo ao nível sistémico. Também as diferentes reações em relação a um mesmo tipo de ameaças reforçam o argumento de que o conceito é aplicável de forma cabal a qualquer nível de análise. Isto ajuda também a explicar o nível de esforço que cada indivíduo, grupo ou Estado estão dispostos a fazer para obter mais segurança.

E que valores a proteger? Valores são o conjunto de características de uma determinada pessoa ou organização, que determinam a forma como se comportam e interagem com outros indivíduos e com o meio ambiente. Referem-se a princípios éticos, religiosos, cívicos e outros que constituem um ideal orientador da decisão e ações pessoais³⁴. Como é de esperar, os valores assumem importância relativa conforme o contexto de referência. É lógico que os valores saídos da Revolução Francesa se expressem em termos da liberdade, igualdade e fraternidade. Os valores saídos do final da 1.^a Guerra Mundial se expressaram em termos de paz, estabilidade, democracia e autodeterminação. No final da Guerra Fria é aceitável que aqueles sofram uma ligeira inflexão ao focalizaram-se na paz, na solidariedade e nas preocupações com a proteção do ambiente.

Os indivíduos, os Estados e outros atores têm muitos valores, que incluem a segurança física, a segurança psicológica, o bem-estar sanitário, o bem-estar económico e financeiro, autonomia, a liberdade, e a justiça, entre muitos outros que poderíamos apontar. Em termos políticos, a integridade territorial e a independência nacional são os valores mais comuns a proteger entre os Estados. Esses valores são comumente referidos nas suas leis fundamentais como os principais objetivos nacionais. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013) português considera como valores fundamentais a independência nacional, o primado do interesse nacional, a defesa dos princípios da democracia portuguesa, bem como dos direitos humanos e do direito internacional, o empenhamento na defesa da estabilidade e da

³⁴ Cf. HENRIQUES, Mendo; HENRIQUES, Arlindo; CUNHA, Filipa; REIS e João – *Educação para a Cidadania*. Lisboa: Plátano Editora, 1999.

segurança europeia, atlântica e internacional³⁵. Apesar da importância do Conceito Estratégico de Defesa Nacional em relação a outros documentos legais – é uma Resolução do Conselho de Ministros –, a especificação dos valores fundamentais é essencial para não gerar confusões quanto às linhas de ação a seguir pela política. Na prossecução desses valores, os elementos essenciais são instrumentos coercivos e não coercivos: a diplomacia, as forças armadas, a promoção da prosperidade dos portugueses, a “inteligência” estratégica e a restauração da estabilidade financeira para reforçar a segurança nacional³⁶.

A seguir à palavra “segurança”, que nos aparece ligada às suas dimensões, aos seus objetivos, ameaças e instrumentos, a recuperação da independência financeira é provavelmente o valor central deste conceito estratégico. No momento de grave aperto financeiro de Portugal, é normal que o primado do interesse nacional se submeta à recuperação da independência financeira nacional, cujo falhanço pode por em perigo os interesses vitais do Estado, incluindo a soberania, a independência e a coesão nacionais. Se compararmos esta situação com a situação decorrente do início das guerras coloniais, temos de relevar que o interesse nacional da época era o de manter a integridade nacional, ou seja, manter a unidade de Portugal como país “pluricontinental”³⁷. As mudanças no interesse nacional são compreensíveis e devem ser adaptadas ao contexto a que se referem.

A definição de Wolfers, ao distinguir as dimensões objetiva e subjetiva da segurança, ajuda a compreender a diferença entre as estimativas que os diferentes atores fazem das ameaças aos seus valores. Este âmbito pode incluir as medidas da política de segurança para reduzir os receios injustificados, ou a situação em que um ator sente que está seguro mas na realidade (dimensão objetiva) não está. É importante referir que se deve evitar associar os valores a objetivos vitais ou aos

³⁵ GOVERNO DE PORTUGAL, *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, 2013. [disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/909457/20130405_cedn_publicacao_oficial.pdf, consultado em 13 de março de 2014].

³⁶ Cf. GOVERNO DE PORTUGAL, *Conceito Estratégico...*, pp. 8-9.

³⁷ Cf. Discurso de Salazar de 30 de novembro de 1960. In HENRIQUES, Mendo Castro; MELLO, Gonçalo de Sampaio (Org.) – *Salazar. Pensamento e Doutrina Política (Textos Antológicos)*, 2.^a Edição. Lisboa: Verbo, 2007, pp. 246-247.

interesses nacionais, uma vez que nesse caso não se pode fazer uma comparação entre o valor da segurança, como objetivo política, com outros valores. Será lógico comparar a segurança nacional com outra área do Estado se estivesse em causa a independência nacional ou a integridade territorial? Claramente que não, uma vez que a segurança, como objetivo a alcançar e como atividade, teria de assumir a primazia sobre todos os outros objetivos e valores se quisesse manter a unidade política.

Dessa simples proposição decorre a necessidade de discutir se a segurança se pode mensurar. Para Wolfers, a segurança é um valor que se pode ter ou que se pode aspirar em maior ou menor grau³⁸. Nem todos os estudiosos desta matéria concordam com Wolfers³⁹, mas a verdade é que mesmo em linguagem comum a segurança pode existir em maior ou menor grau, tal como o poder ou a força. Além do mais, o conceito de segurança absoluta não existe, exceto se tivermos de considerar o conceito de segurança como um conceito analítico (existe; ou não existe). Todavia, se a segurança existe uma escala para objetivar a medição da segurança, há que questionar também “quanta segurança é suficiente?”. A pergunta tem toda a lógica por duas razões principais interligadas. A primeira porque a segurança é aplicável ao nível dos indivíduos, Estados e sistema internacional. A segunda, porque o grau de segurança a alcançar se relaciona com a atribuição de meios para lidar com a dimensão objetiva e com a dimensão subjetiva. E como cada ator tem percepções diferentes sobre as mesmas ameaças e sobre os valores a proteger, então faz todo o sentido “medir o grau de segurança”.

Considerações sobre as Ameaças aos Valores

Que ameaças é que devem preocupar a segurança? Quando se quer definir o grau de segurança a alcançar, os meios a empregar e os valores a sacrificar em nome da segurança, é necessário ter definir

³⁸ WOLFERS, “Security...”, p. 150; ULLMAN, “Redefining Security”, pp. 150-152.

³⁹ Por exemplo BUZAN, *People, States...*, p. 217.

as ameaças que lhe são relevantes. Tal como os alarmes de uma casa existem para fazer face a assaltantes, a segurança nacional tem como principal foco a ameaça que é colocada por outros Estados. Todavia, nem só os outros Estados são a fonte de ameaças aos valores adquiridos ou a alcançar. Uma vez que as ameaças aos valores podem emergir de fonte variadas, é necessário definir claramente o que são as ameaças.

Uma ameaça é o produto de uma intenção, ou circunstância, capaz de provocar danos consideráveis, num período relativamente curto de tempo, nos valores adquiridos ou a adquirir. Nesta definição, a expressão “danos consideráveis” deixa espaço para a especulação, mas a nossa intenção é dar uma definição de âmbito alargado que possa ser aplicada a várias realidades, de acordo com as dimensões objetiva e subjetiva da segurança. O período “relativamente curto” de tempo também deixa também azo a especulações, mas queremos aqui enfatizar que a avaliação estratégica que se faz sobre possibilidade de danos deve referir-se a um período de tempo que se adapte às características da sociedade civil e política de um Estado. Assim, se a excessiva dependência de um país dos mercados financeiros pode ameaçar o bem-estar, estilo de vida da população ou limite as opções políticas dentro de uma ou duas legislaturas, as circunstâncias que aumentem essa dependência devem considerar-se como ameaças. O mesmo se aplica em relação a um Estado que pode representar uma ameaça militar tradicional a outro Estado, quer o manifeste ou não. É também de considerar que um Estado ao poder ameaçar a consecução de objetivos de outro estado num futuro previsível deva ser considerado desde logo como uma ameaça. Uma definição alargada de ameaça permite a expansão do conceito de segurança para além daquelas que manifestem uma intenção e/ou capacidade. Ameaças como epidemias, terramotos, cheias e secas prolongadas devem ser consideradas também como ameaças aos valores⁴⁰. Não há razão objetiva para não se utilizar ameaças “não tradicionais” nos estudos de segurança.

Todavia, referenciar ameaças de forma genérica sem preocupação identitária com ameaças económicas, ideológicas, militares ou outras, incluindo uma combinação, levanta dificuldades de debate racional.

⁴⁰ ULLMAN, “Redefining Security”, pp. 129-153.

Além do mais, dificulta a atividade de planeamento estratégico relacionado com a atribuição de meios e com a formulação de linhas de ação. Quando se referem ameaças como a “proliferação de armas de destruição maciça” em documentação estratégica, está-se a dificultar o trabalho de avaliação estratégica e de atribuição de meios ou escolha de instrumentos para lidar com ela. Para onde se vão focar os serviços de informações estratégicas? Que meios se devem utilizar? Quem é que tem essa capacidade e que me pode afetar? Isto são questões simples, mas podem orientar o foco da atividade estratégica para lidar com aquela ameaça. Por conseguinte, referenciar ameaças de forma mais precisa é um sinal de bom senso e racionalidade.

A Importância da Segurança

Que peso tem a segurança como valor alcançar ou proteger? A mais básica decisão para um estadista é escolher como usar os recursos e a influência do seu país para modificar ou moldar o ambiente de forma mais favorável. O processo de análise, isto é, de decidir o que fazer e como fazer, envolve pelo menos três fatores que estão interdependentes. O primeiro deles é a avaliação da situação e a determinação da sua provável evolução, ou seja, o previsível ambiente em que as opções políticas serão levadas a cabo. Em larga medida, essa análise envolve o esforço para determinar os interesses, as finalidades e as ações que outros atores pretendem alcançar e qual o seu impacto nessas opções. Em sentido lato, o objetivo da política é criar as condições mais aproximadas aos valores considerados essenciais ao Estado. Isto significa que esse objetivo será depois traduzido em atividades no âmbito da defesa, forças de segurança interna, economia ou diplomacia, por exemplo. Assim, é relevante o estabelecimento de prioridades nos valores a proteger, ou alcançar, e nos meios a atribuir, uma vez que os recursos raramente são suficientes para os acomodar a todos de igual forma. Uma vez que a base de toda a ação política é a preocupação com a proteção e prossecução do que o estadista crê ser o interesse nacional do Estado, os mais importantes objetivos são traduzidos no esforço que lhes é dedicado através da atribuição dos meios.

E que meios a utilizar? Um outro fator é a escolha dos meios ou instrumentos a utilizar. O Estado pode influenciar o ambiente através de forças militares, atividades económicas e propaganda, por exemplo, de acordo com o que é o mais adequado em cada situação. Este processo, muito mais complexo do que à partida parece supor-se e aqui foi sumariado, inicia-se pela avaliação que o decisor faz do ambiente. A avaliação efetuada deve ser objetiva, porque a finalidade dessa avaliação não é apenas determinar um futuro previsível, mas avaliar como os objetivos e os valores serão afetados. A ação política representa a intenção do decisor de acordo com as capacidades existentes, ou previsivelmente disponíveis, no Estado. Assim, a política adotada, de entre as possíveis modalidades, está essencialmente limitada pelos recursos⁴¹.

Tal como a riqueza, a segurança é um valor que pode ser alcançada por uma miríade de instrumentos ou meios. Tal como Wolfers exprime, a segurança como objetivo pode ser o resultado de diferentes políticas que a perseguem⁴². Para além dos aspetos práticos, também uma análise aos meios empregues tem repercussões científicas. Especificar os meios a utilizar para alcançar a segurança tem importante reflexo na área das relações internacionais que se orientam nos estudos de segurança. Desde a publicação do artigo do Wolfers os “Estudos de Segurança” emergiram como uma importante área de estudo no âmbito das relações internacionais, em que a década de 1955-1965 é considerada como o seu “período áureo”⁴³. A consideração de Stephen Walt de que os estudos de segurança se devem focalizar na ameaça, utilização e controlo da força militar pode levar a algumas confusões. Compreendemos e concordamos que o estudo da guerra na contemporaneidade é um alargado campo que passa pela história militar, sociologia, economia, estratégia, relações internacionais, ciências militares⁴⁴ e ciência política,

⁴¹ PADEFORD e LINCOLN, *The Dynamics...*, pp. 202-203; KULSKI, *International Politics*, pp. 625-627; Para mais detalhe sobre estabelecimento de objetivos políticos Cf. COUTO, Abel Cabral – *Elementos de Estratégia*, Vol. I. Lisboa: IAEM, 1988, pp. 305-308; RIBEIRO, António da Silva – *Planeamento da Acção Estratégica Aplicada ao Estado*. Lisboa: Editorial Minerva, 1998, pp. 68-69.

⁴² WOLFERS, “Security...”, pp. 150-151.

⁴³ BALDWIN, “Security Studies...”, p. 123.

⁴⁴ Não é consensual o reconhecimento das ciências militares como uma área científica do conhecimento, dada a sobreposição do seu objeto com outras disciplinas

para citar apenas algumas⁴⁵. Por outro lado, há também autores que consideram que os estudos de segurança não conseguiram estudar o fenómeno da guerra tal qual ele deve ser estudado, ou seja, centrado na política e na força. Sabemos que a identificação de limites de uma determinada disciplina é um exercício arbitrário, mas reduzir o objeto dos estudos de segurança aos estudos de guerra é manifestamente exagerado e limitador, apesar de considerarmos que a guerra, tal como a segurança, é objeto de estudo de uma miríade de disciplinas. Fazer essa ligação aos assuntos de segurança é favorecer a utilização dos meios militares.

Que esforço a efetuar? Alcançar a segurança, tal como qualquer outro objetivo político, envolve o sacrifício de outros valores, pelo menos na exata medida dos recursos que lhe são atribuídos. Se os valores a proteger são de facto importantes, então é necessário protegê-los sem olhar a recursos a atribuir. A situação mais extrema é o caso da guerra, na qual todos os recursos da nação devem ser colocados à disposição para vencer o adversário.

Só a consideração de que não é necessária a atribuição de prioridades para a consecução dos objetivos é que elimina esta dimensão. Tal como Wolfers exprime, aqueles que na política colocam a segurança acima de todos os outros valores sem consideração dos meios a atribuir, são inevitavelmente alvo de juízos morais⁴⁶. Dados os exageros que se podem cometer em nome da segurança nacional, analisar o preço a pagar pela segurança é uma dimensão de análise muito importante, porque coloca a segurança no seu real patamar em relação a outros valores.

já afirmadas no seio académico. Todavia, há autores que consideram que as ciências militares são um campo independente do conhecimento científico que se focaliza nos estudos de guerra e do combate. (Cf. BOGDANOV, S. A. – “Military Thought, Its Structure and Content at the Present Stage in the Development of Military Thought”. In *Military Thought* (April, 2004), pp. 135-146.).

⁴⁵ Cf. WALT Stephen – “The Renaissance of Security Studies”. In *International Studies Quarterly* 35 (2) (June, 1991), p. 212; pp. 217-222; Cf. BARKAWI, Tarak – “From War to Security: Security Studies, the Wider Agenda, and the Fate of the Study of War”. In *Millennium – Journal of International Studies* (2011), pp. 1-16.

⁴⁶ Wolfers, “Security...”, p. 162.

Intimamente ligada a esta dimensão, há que considerar também o fator tempo. A racionalidade de uma política pode ter diferentes interpretações consoante o período de tempo a considerar. Uma opção para um período curto pode ser incongruente com possíveis opções no longo prazo. Como a atividade política tem um relacionamento íntimo com o tempo na definição de objetivos, esta consideração deve ser tida também como fundamental na análise de uma política de segurança. Num curto prazo, a melhor modalidade de ação pode indicar que uma ameaça pode ser banida com emprego de forças militares através de uma ação preventiva. Porém, quando o objetivo é colocado no longo prazo, pode-se chegar à conclusão de que utilizar a diplomacia desde já pode ser a mais aconselhável.

Considerações Finais: Novos Conceitos para novos ambientes?

Será que os novos desafios estratégicos obrigam a novos conceitos de segurança? O termo segurança, utilizado nas mais variadas situações desde o cidadão comum até às relações internacionais, não parece problemático até ser analisado em detalhe. A natureza da segurança pode ser tão alargada que desafia a definição de um conceito suficientemente abrangente⁴⁷. Os últimos anos testemunharam um incremento na literatura relacionada com a problemática da segurança, essencialmente focada na transição da Guerra Fria com a conseqüente expansão dos estudos de segurança para além do estudo da guerra na medida das ameaças ou utilização da força militar⁴⁸. Seja como for, apesar de o conceito de segurança ter tido origem no século XVIII, pouco se tem acrescentado ao conceito de Arnold Wolfers, que se apresenta como um conceito de banda larga desde 1952.

Mantemos a ideia de que os elementos essenciais da definição de segurança evidenciam que se trata de um conceito simples, ao traduzir a ausência (ou baixa probabilidade) de ameaças aos valores. Este

⁴⁷ BUZAN, *People, States,...*, p. 11.

⁴⁸ Cf. ULLMAN, “Redefining Security”; BUZAN, *People, States,...*; KOŁODZIEJ, Edward A. – “Renaissance in Security Studies? Caveat Lector!”. In *International Studies Quarterly* 36 (December, 1992), pp. 421-438.

conceito pode ser fraccionada em três elementos distintos: a existência de um objeto (o que é ameaçado); a existência de uma ameaça ou fonte de perigo; e o esforço em evitar os efeitos da ameaça. Por isso, aplicar o conceito de Wolfers no âmbito da política interna, política externa, economia ou outro domínio não o coloca em causa. As pessoas compreendem o seu significado e a sua importância através da sua percepção de insegurança, seja colocada perante a possibilidade de uma ataque nuclear, de uma explosão de uma fábrica de químicos ou um ataque terrorista.

O que é verdadeiro para as pessoas e para as famílias é também válido para os Estados, que podem recorrer à guerra para evitar ameaças, diminuir riscos futuros, ou para proteger valores tão sagrados como a independência nacional ou integridade territorial. Para qualquer um deles quando a sua sobrevivência está em causa a segurança é a prioridade máxima. A segurança é a condição resultante de se sentir e ser seguro e permite aos indivíduos e grupos o estabelecimento de condições essenciais para levar a cabo uma vida para além da sobrevivência animal.

A multidimensionalidade da segurança não é uma descoberta da contemporaneidade do final da Guerra Fria, nem implica uma nova definição do conceito. Segurança económica, segurança militar, segurança alimentar, segurança ambiental são apenas termos para formas de segurança, não são novos conceitos de segurança. Por isso, as dimensões de análise da segurança são aplicáveis a qualquer uma daquelas formas, apesar da necessidade das especificações de cada uma delas. Diferentes valores podem ser protegidos por diferentes meios sem minar o conceito.

O mesmo se aplica quando pensamos nas alterações do ambiente estratégico. Novas ameaças, novos meios e novas opções políticas não implicam novas conceptualizações da segurança. O conceito de Wolfers é de tal forma aberto que pode ser aplicado também a qualquer nível de análise – nacional, internacional, global –, apesar de neste texto nos termos focalizado ao nível do Estado. Trata-se de uma especificação à questão “ a quem é dirigida a segurança?”.

Para além da multiplicidade de valores a proteger, é possível discernir o grau de segurança pretendido de acordo com as prioridades

e esforço a realizar, de acordos com as ameaças a enfrentar e com os riscos a correr, num determinado intervalo de tempo a considerar.

Uma vez que a segurança compete na política com outros valores, não deve ser definida em termos de interesses vitais ou ser assumida como o valor principal. Se assim fosse, o conceito de segurança teria de se assumir como uma condição avaliável como verdadeira ou falsa, sem grande valor para a investigação na área dos estudos de segurança. A importância da segurança como objetivo da política e dos meios para a alcançar estão abertos à investigação empírica.

É mais importante do que nunca ter um conceito de largo espectro, dada a complexidade com que o poder político se debate em relação às ameaças, seja elas internas ou externas, e riscos aos valores adquiridos ou a adquirir. Como conceito teórico, a segurança é um conceito tão amplo como poder, interdependência, bem-estar, conflito e interesse nacional, podendo facilmente integrar e ser integrado em disciplinas como relações internacionais, economia internacional, estudos de guerra, história internacional, estudos de área e muitos outros⁴⁹. Por essa razão, é também fácil cometer erros na utilização do conceito. Se for aplicado em qualquer daqueles campos listados acima, é então necessário definir as especificações adequadas sem subverter o conceito de Wolfers e adaptadas ao objeto de estudo.

Porém, é necessário ter em consideração que os conceitos são abstrações úteis para aplicação na vida real e pela comunidade académica. Muitas questões podem emergir da aplicação do conceito de segurança às novas dinâmicas da atual sociedade internacional. Como nada no conhecimento é imutável, é também provável que os conceitos sofram alterações significativas para poderem caber nas necessidades das pessoas. Para já, o conceito de Wolfers parece servir cabalmente.

⁴⁹ BUZAN, *People, States,...*, p. 372

BIBLIOGRAFIA

- BALDWIN, David A. – “Security Studies and the End of the Cold War (Review Article)”. In *World Politics* 48 (October 1995), pp. 117-141.
- BARKAWI, Tarak – “From War to Security: Security Studies, the Wider Agenda, and the Fate of the Study of War”. In *Millenium – Journal of International Studies* (2011), pp. 1-16.
- BLAKELEY, Georgina; BRYSON, Valerie – *Contemporary Political Concepts: A Critical Introduction*. London: Pluto Press, 2002.
- BOGDANOV, S. A. – “Military Thought, Its Structure and Content at the Present Stage in the Development of Military Thought”. In *Military Thought* (April, 2004), pp. 135-146.
- BOOTH Ken – *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- BORGES João Vieira – *O Terrorismo Transnacional e o Planeamento estratégico de Segurança Nacional dos EUA*. Porto: Fronteira do Caos Editores, 2013.
- BROWN, Lester – *Redefining Security*. Worldwatch Paper n.º 14. Washington, DC, 1977.
- BUZAN, Barry – *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd., 1983.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene – *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: University Press, 2009.
- COUTO, Abel Cabral – *Elementos de Estratégia*, Vol. I. Lisboa: IAEM, 1988.
- DIAS, Mendes – “Segurança nacional: ‘Buzzword’ ou Conceito Básico?”. In *Respublica* 12 (2012), pp. 15-29.
- EVERA, Stephen Van – *Guide to Methods for Student of Political Science*. NY: Cornell University Press, 1997.
- FARREL, Theo – “Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program”. In *International Studies Review*, 4 (1) (Spring 2002), pp. 49-72.
- GERRING, John – *Social Science Methodology: Tasks, Strategies, and Criteria*, Cambridge University Press, 2011.
- GOVERNO DE PORTUGAL, *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, 2013.
- GRAY, Christine – *International Law and the Use of Force*, 3rd. Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HENG, Yee-Kuang – *War as a Risk Management: Strategy and Conflict in an age of globalized risks*. NY: Routledge, 2006.

- HENRIQUES, Mendo; HENRIQUES, Arlindo; CUNHA, Filipa; REIS e João – *Educação para a Cidadania*. Lisboa: Plátano Editora, 1999.
- HENRIQUES, Mendo Castro; MELLO, Gonçalo de Sampaio (Org.) – *Salazar. Pensamento e Doutrina Política (Textos Antológicos)*, 2.ª Edição. Lisboa: Verbo, 2007.
- KOLODZIEJ, Edward A. – “Renaissance in Security Studies? Caveat Lector!”. In *International Studies Quarterly* 36 (December, 1992), pp. 421-438.
- KULSKI, W. W. – *International Politics in a Revolutionary Age*, 2nd Rev. Ed. NY: J. B. Lippincott Company, 1968.
- LIOTTA, P. H. – “To Die For: National Interests and Strategic Uncertainties”. In *Parameters* (Summer 2000), pp. 46-57.
- MATHEWS, Jessica Tuchman – “Redefining Security”. In *Foreign Affairs* 68 (2) (1989), pp. 162-177.
- PADEFORD, Norman J.; LINCOLN, George A. – *The Dynamics of International Politics*, 2nd Edition. London: Collier-Macmillan Limited, 1970.
- PETERSON, John; WARD, Hugh – “Coalitional Instability and the New Multi-dimensional Politics of Security: A Rational Choice Argument for US-EU Cooperation”. In *European Journal of International Relations*, 1 (1995), pp. 131-156.
- RIBEIRO, António da Silva – *Planeamento da Acção Estratégica Aplicada ao Estado*. Lisboa: Editorial Minerva, 1998.
- ROTHSCHILD Emma – “What is Security?”. In *Daedalus*, 124 (3), pp. 53-98.
- RUBEN, David-Hillel – “W.B. Gallie Essentially Contested Concepts”. In *Philosophical Papers*, 39 (2) (July 2010), pp. 257-270.
- SANTOS, Loureiro dos – *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.
- TRACHTENBERG, Marc – *The Craft of International History: A Guide to Method*. New Jersey: Princeton University Press, 2006.
- ULLMAN, Richard H. – “Redefining Security”. In *International Security* 8 (1) (summer, 1983), pp. 129-153.
- WAEVER, Ole – “Aberystwyth, Paris, Copenhagen, New ‘Schools’ in Security Theory and their Origins between Core and Periphery”, *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association*, Montreal, March 17-20, 2004.
- WALT Stephen – “The Renaissance os Security Studies”. In *International Studies Quarterly* 35 (2) (June, 1991), pp. 211-239.

WOLFERS, Arnold – “National Security as an Ambiguous Symbol”. In Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: The John Hopkins Press, 1962, pp. 147-165.

WRIGHT, Quincy – *A Study of War*. Chicago: University of Chicago Press, 1942.

II - VIDA ACADÉMICA

MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

REGULAMENTO

REGULAMENTO DO SEGUNDO CICLO DE ESTUDOS CONDUCENTE AO GRAU DE MESTRE EM DIREITO E SEGURANÇA (2.º CICLO)

PREÂMBULO

Na sequência do processo de criação dos ciclos de estudos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, foram aprovadas as normas regulamentares respeitantes ao Segundo Ciclo de Estudos Conducente ao Grau de Mestre em Direito e Segurança. Este Ciclo foi objeto de registo na Direção-Geral do Ensino Superior com o número R/B-Cr 2372009, em cumprimento das normas técnicas publicadas em anexo ao Despacho n.º 10543/2005 (2.ª série), de 11 de maio, de acordo com o que determinam os artigos 12.º e 43.º do Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de fevereiro.

A nova versão do Regulamento do Mestrado em Direito e Segurança então aprovada pelo Despacho n.º 6588/2010, de 13 de abril, contemplou algumas alterações que foram realizadas na duração do curso, com a redução da carga letiva de contacto nas unidades curriculares, bem como a atualização de alguns dos respetivos conteúdos, além da correspondente mudança das suas designações, sem esquecer ainda a adaptação que se fez em matéria de regras de avaliação por força da entrada em vigor da legislação produzida na sequência do Processo de Bolonha.

Volidos mais de quatro anos, impõe-se fazer algumas modificações de pormenor em tal Regulamento, harmonizando-o com exigências

gerais dos cursos pós-graduados da NOVA Direito, pelo que se procede à sua republicação integral.

Artigo 1.º Criação

1. É criado, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL), um 2.º ciclo de estudos jurídicos especializados (Mestrado), designado por “Mestrado em Direito e Segurança” (MDS).

2. O MDS está registado na Direção-Geral do Ensino Superior sob o n.º R/B – Cr 23/2009 e foi acreditado pela A3ES com o n.º de processo CEF/0910/21202.

3. A FDUNL organiza ainda com o Instituto de Estudos Superiores Militares, a pedido do Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana, um MDS especificamente destinado à formação dos oficiais superiores desta instituição, com regras próprias de admissão, nos termos do art. 10.º, n.º 6, deste Regulamento, bem como em matéria de propinas, nos termos a acordar entre as duas instituições.

Artigo 2.º Objetivos

O MDS tem por finalidade ministrar uma formação especializada em matérias de Segurança, numa ótica multidisciplinar mas integrada, conferindo um Diploma de Pós-Graduação (1.ª fase) e, simultaneamente, proporcionar as condições de aproveitamento escolar como requisito para a continuação dos estudos com vista à obtenção do grau de “Mestre em Direito e Segurança” (2.ª fase).

Artigo 3.º Área científica

1. A área científica do ciclo de estudos é a do “Direito e Segurança”.

2. A área científica do “Direito e Segurança” constitui uma das linhas de investigação do CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade da FDUNL.

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 lecionação do curso e os 3.º e 4.º semestres para a elaboração da dissertação de mestrado.

2. O MDS tem a seguinte distribuição de créditos:

- a) Curso de Mestrado (parte letiva): 60 ECTS;
- b) Dissertação de Mestrado: 60 ECTS.

3. O Curso de Mestrado tem as seguintes unidades curriculares:

- a) Segurança, Estado e Globalização (10 ECTS) (30 horas);
- b) Sistema de Segurança Interna (10 ECTS) (30 horas);
- c) Sistema de Informações de Estado (10 ECTS) (30 horas);
- d) Sistema de Investigação Criminal (10 ECTS) (30 horas);
- e) Outros Sistemas de Segurança: Proteção Civil, Segurança Rodoviária, Proteção Comunitária (10 ECTS) (30 horas).

4. O Curso de Mestrado oferece ainda estas duas unidades curriculares opcionais:

- a) Sistema Policial (10 ECTS) (30 horas); ou
- b) Sistema de Defesa Nacional (10 ECTS) (30 horas).

5. O Curso de Mestrado em Direito e Segurança que a FDUNL especificamente organiza com o Instituto de Estudos Superiores Militares para a formação de oficiais superiores da Guarda Nacional Republicana tem uma estrutura fixa, cujas unidades curriculares são as constantes do n.º 3 e da al. a) do n.º 4 do presente artigo.

Artigo 5.º **Organização letiva**

1. O Curso de Mestrado tem a duração de 180 horas letivas (contacto), incluindo seminários e conferências, sendo composto por 6 unidades curriculares, com as designações e cargas horárias previstas no Plano de Estudos anexo ao presente regulamento.

2. O Curso de Mestrado tem lugar na FDUNL, exceto no que se refere ao curso organizado com o Instituto de Estudos Superiores Militares, a pedido da Guarda Nacional Republicana, o qual terá lugar nas instalações daquele estabelecimento de ensino superior público universitário militar, podendo ainda haver a respetiva lecionação à distância.

3. De acordo com as necessidades de organização do Curso, podem ser promovidos seminários ou conferências em horário a indicar pela Direção, abertos também a participantes não inscritos no Curso.

Artigo 6.º **Regime de avaliação da 1.ª fase**

1. Os inscritos com pelo menos 80% de frequência em cada uma das seis unidades curriculares do Curso são avaliados pela apresentação de dois trabalhos de investigação inéditos sobre temas de duas unidades curriculares e pela realização de exames escritos correspondentes à matéria das restantes quatro unidades curriculares.

2. Os trabalhos de investigação devem ser apresentados durante o ano letivo a que respeitam, segundo a data fixada pela Direção do Curso.

3. Os exames escritos terão lugar concluída a lecionação das matérias correspondentes a cada unidade curricular, em data a fixar pela Direção do Curso.

4. A não entrega dos trabalhos no prazo previsto e a não realização dos exames escritos determina a automática caducidade da inscrição do estudante na unidade curricular respetiva, 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 exame escrito é feita por um júri, composto por três elementos designados pela Direção do Curso.

6. A presidência do júri requer o grau de doutor.

7. Os trabalhos e os exames 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 exames escritos referidos nos números anteriores é conferido, pela Universidade Nova de Lisboa, o diploma de “Estudos Pós-Graduados 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 pela Universidade Nova de Lisboa, mediante a apresentação, no prazo de um ano a contar da publicação da última nota dada aos trabalhos apresentados e exames 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 da FDUNL, a nomeação de um docente com o grau de doutor para orientação da elaboração da dissertação, efetuando depois o registo do respetivo 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 em papel (seis exemplares) e em suporte digital (.pdf e .doc), devendo respeitar as “Regras de Estilo” que venham a ser definidas.

5. A dissertação será apreciada e, salvo se for liminarmente rejeitada, discutida em ato público de defesa, sendo classificada por um

júri nomeado pelo Conselho Científico da FDUNL, sob proposta da Direção do Curso, 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%; e
- 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 em Segurança Interna”

Aos alunos que concluíam com aproveitamento a 1.ª fase do curso de Mestrado em Direito e Segurança é conferido o título de “Auditor em Segurança Interna”.

Artigo 9.º

Coordenação e natureza das unidades curriculares

1. A coordenação de cada unidade curricular incluirá, pelo menos, um doutor.
2. As unidades curriculares têm um carácter teórico-prático adequado à natureza de cada matéria, podendo incluir exercícios práticos, conferências e colóquios.

Artigo 10º

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 titulares de um grau académico superior estrangeiro conferido na sequência de um 1.º ciclo de estudos organizado de acordo com os princípios do Processo de Bolonha por um Estado aderente a este Processo;
 - c) Os titulares de um grau académico superior estrangeiro que seja reconhecido como satisfazendo os objetivos do grau de licenciado pelo órgão científico estatutariamente competente do estabelecimento de ensino superior onde pretendem ser admitidos;
 - d) Os detentores de um currículo escolar, científico ou profissional que seja reconhecido como atestando capacidade para a realização deste ciclo de estudos pelo Conselho Científico da FDUNL.

2. O *numerus clausus* do Curso é de 100 participantes, podendo o órgão competente aumentar ou reduzir tal número em cada edição do mesmo.

3. A FDUNL reserva-se o direito de não abrir o Curso por insuficiência de inscrições, exceto no que se refere ao curso organizado com o Instituto de Estudos Superiores Militares para a formação de oficiais superiores da Guarda Nacional Republicana.

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 efetuada por um júri, composto por três elementos, nomeado pelo Conselho Científico da FDUNL.

5. As normas e prazos de candidatura serão fixados em edital próprio, a publicar na página Web da FDUNL (www.fd.unl.pt), bem como o número de vagas a fixar em cada ano letivo.

6. Ao MDS que a FDUNL especificamente organiza com o Instituto de Estudos Superiores Militares para a formação de oficiais superiores da Guarda Nacional Republicana podem candidatar-se licenciados em Ciências Militares (na especialidade da Guarda Nacional Republicana), bem como outros oficiais superiores da Guarda Nacional Republicana que disponham de licenciatura, desde que propostos pelo Comando-Geral desta força de segurança.

Artigo 11.º

Inscrições em unidades curriculares individuais

1. Podem ser aceites inscrições em unidades curriculares individuais, ao abrigo do artigo 46.º-A do Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de Junho, regime não aplicável ao curso organizado com o Instituto de Estudos Superiores Militares, a pedido da Guarda Nacional Republicana.

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 12º **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 pós-graduados”).

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. A carta de curso deve ser requerida até setembro de cada ano e será emitida até novembro de cada ano.

5. A certidão, bem como a carta de curso, são emitidas segundo o modelo em vigor na FDUNL.

6. Aos outros participantes é atribuído um certificado de participação ou aproveitamento relativo às respetivas unidades curriculares.

7. A emissão dos diplomas previstos neste artigo é condicionada ao pagamento da totalidade das propinas correspondentes, assim como ao pagamento dos correspondentes emolumentos, nos termos fixados pela Reitoria da Universidade Nova de Lisboa.

Artigo 13.º **Declaração antiplágio**

Os trabalhos escritos e a dissertação de mestrado devem conter uma declaração antiplágio, nos termos definidos pela Direção do Curso.

Artigo 14º **Propinas**

1. As propinas são definidas anualmente pelo Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa e fixadas no sítio eletrónico da FDUNL.

2. As propinas poderão ser pagas em prestações em calendário a fixar no sítio eletrónico da FDUNL.

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 da FDUNL.

Artigo 15.º Direção do Curso

A Direção do Mestrado é designada pelo Conselho Científico da FDUNL, que nela pode delegar as competências que lhe são atribuídas pelo presente regulamento.

Artigo 16.º Creditações de competências

Nos termos das normas aplicáveis, podem ser concedidas creditações no MDS de competências académicas e profissionais obtidas, por decisão da Direção do Curso, desde que equivalentes nos conteúdos ministrados e avaliados, bem como nos tempos lecionados.

Artigo 17.º Financiamento

O MDS é financiado pelas propinas pagas pelos mestrandos.

Artigo 18.º Dúvidas ou omissões e normas subsidiárias

1. Qualquer dúvida ou omissão suscitada pela aplicação deste Regulamento é resolvida pela Direção do Mestrado, que consultará sempre o Instituto de Estudos Superiores Militares e o Diretor do Curso de Promoção a Oficial Superior da Guarda Nacional Republicana

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	Obrigatória
Sistema de Segurança Interna	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	Obrigatória
Sistema de Informações de Estado	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	Obrigatória
Sistema de Investigação Criminal	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	Obrigatória
Outros Sistemas de Segurança	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	Obrigatória
Sistema Policial	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	Optativa
Sistema de Defesa Nacional	Direito e Segurança	Semestral	280	TP: 28; S: 2	10	Optativa
Investigação orientada por um Doutor para elaboração de Dissertação	Direito e Segurança	Anual	1680		60	

PROGRAMAS DAS UNIDADES CURRICULARES

MS001 – SEGURANÇA, ESTADO E GLOBALIZAÇÃO (SEG)

PROF. DOUTOR ARMANDO MARQUES GUEDES
PROF. DOUTOR FRANCISCO PEREIRA COUTINHO

A) PROGRAMA GERAL

1. Globalização, Segurança e Geoestratégia (6 horas)
2. Segurança, Globalização e Terrorismo (3 horas)
3. Direito Internacional da Segurança (6 horas)
4. Direito Europeu da Segurança (3 horas)
5. Liberdade, Segurança e Justiça na União Europeia (6 horas)
6. Segurança, Estado e Constituição (6 horas)

B) BIBLIOGRAFIA GERAL

- AAVV, *Terrorismo* (coord. de Adriano Moreira), 2.^a ed., Almedina, Coimbra, 2004
- AAVV, *Terrorismo e Relações Internacionais*, Gradiva, Lisboa, 2006
- AAVV, *Leis de Direito da Segurança*, 1.^a ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007
- AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (org. de Bacelar Gouveia): I vol., Almedina, Coimbra, 2007; II vol., Almedina, Coimbra, 2012
- AAVV, *As Teias do Terror – Novas Ameaças*, Ésquilo, Lisboa, 2006
- Adriano Moreira, *Teoria das Relações Internacionais*, 7.^a ed., Almedina, Coimbra, 2007; *A Comunidade Internacional em Mudança*, 3.^a ed., Almedina, Coimbra, 2007

- António Silva Ribeiro, *Teoria Geral da Estratégia – o essencial ao processo estratégico*, Almedina, Coimbra, 2010
- Armando Marques Guedes, *Ligações perigosas*, Almedina, Coimbra, 2007
- Celso D. de Albuquerque Mello, *Direitos Humanos e Conflitos Armados*, Renovar, Rio de Janeiro, 1997
- Daniel Innerarity, *A sociedade invisível*, Teorema, Lisboa, 2009
- Eric Hobsbawn, *Globalização, Democracia e Terrorismo*, Editorial Presença, Lisboa, 2008
- Francis Fukuyama, *A construção de Estados*, Gradiva, Lisboa, 2006; *As origens da ordem política*, D. Quixote, Lisboa, 2012
- Francisco Briosa e Gala, *O fornecimento de gás natural à União Europeia: questões de segurança energética*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013
- Geoffrey Blainey, *Uma breve História do Século XX*, 2.^a ed., São Paulo, 2010
- Giorgio Agamben, *Estado de exceção*, Edições 70, Lisboa, 2010
- Henry Kissinger, *Diplomacia*, 3.^a ed., Gradiva, Lisboa, 2007; *Da China*, Quetzal, Lisboa, 2011
- Jaime Nogueira Pinto, *Ideologia e Razão de Estado – uma História do Poder*, Civilização Editora, Porto, 2013
- James E. Dougherty e Robert L. Pfaltzgraff Jr, *Relações Internacionais – as teorias em confronto*, Gradiva, Lisboa, 2003
- Jorge Bacelar Gouveia: *Direito Internacional Humanitário – introdução e textos fundamentais*, Almedina, Coimbra, 2006; *Direito Internacional Penal*, Almedina, Coimbra, 2008; *Manual de Direito Constitucional*, II vols., 5.^a ed., Almedina, Coimbra, 2013; *Manual de Direito Internacional Público*, 4.^a ed., Almedina, Coimbra, 2013
- José Adelino Maltez, *Curso de Relações Internacionais*, 2.^a ed., Principia, Cascais, 2002
- José Pedro Teixeira Fernandes, *Teorias das Relações Internacionais – Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista*, 2.^a ed., Almedina, Coimbra, 2011
- Luís Tomé, *Novo recorte geopolítico mundial*, Quid Juris, Lisboa, 2004

- Tony Judt, *Pensar o Século XX*, Edições 70, Lisboa, 2012
- Vítor Rodrigues Viana, *Segurança coletiva, a ONU e as operações de apoio à paz*, Cosmos, Lisboa, 2002
- Ulrich Beck: *Risk Society – towards a new Modernity*, Sage, Londres, 2012; *La sociedad del riesgo mundial*, Barcelona, 2008

MS002 – SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (SSI)

PROF. DOUTOR JORGE BACELAR GOUVEIA

PROF. DOUTOR NELSON LOURENÇO

A) PROGRAMA GERAL

1. Segurança Interna e Construção de Estados (6 horas)
2. Estado Constitucional e Segurança Interna (3 horas)
3. Criminalidade e Insegurança na Sociedade Global (6 horas)
4. Teoria da Polícia (3 horas)
5. O Sistema de Segurança Interna; Forças e Serviços de Segurança em geral (6 horas)
6. A Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública (3 horas)
7. A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (3 horas)
8. A Polícia Marítima (3 horas)

B) BIBLIOGRAFIA GERAL

- AAVV, *Traité de Sécurité Interieur*, Lausanne, 2007
- AAVV, *Leis de Direito da Segurança*, 1.^a ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007

- AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (org. de Bacelar Gouveia): I vol., Almedina, Coimbra, 2007; II vol., Almedina, Coimbra, 2012
- AAVV, *Manual del Policía* (coord. de José Escalante Castarroyo), 5.ª ed., La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2008
- Armando Carlos Alves: *Em busca de uma Sociologia da Polícia*, ed. da GNR, Lisboa, 2008; *Contributos para uma Sociologia da Polícia*, ed. GNR, Lisboa, 2011; *Emergência de uma Sociologia da Polícia*, ed. GNR, Lisboa, 2013
- Bobbit, Philip (2008), *Terror and Consent. The Wars for the Twenty-First Century*, New York, Penguin Books
- Carlos Branco, *Guarda Nacional Republicana – contradições e ambiguidades*, Edições Sílabo, Lisboa, 2010
- Edwards, Adam; Gill, Peter (2003), *Transnational Organised Crime: Perspectives on Global Security*. Routledge
- Henrique Dias da Silva, *O Código de Procedimento Administrativo e a atividade de polícia*, in JURISMAT – *Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, n.º 2, Portimão, maio de 2013, pp. 161-198
- João Freitas Raposo, *Direito Policial*, I, Almedina, Coimbra, 2006
- Jorge Bacelar Gouveia, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, IDILP, Quid Juris, Lisboa-Díli, 2012
- Manuel Guedes Valente: *Teoria Geral do Direito Policial*, Almedina, Coimbra, 2010; *Segurança – um tópico jurídico em reconstrução*, Âncora Editora, Lisboa, 2013
- Marc Le Blanc et Maurice Cusson eds. (2010), *Traité de Criminologie Empirique*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2010
- Miguel Nogueira de Brito, *Direito de Polícia*, in AAVV, *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coord. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves), I, Coimbra, 2009, pp. 281-456
- Nelson Lourenço, *Cidades e Sentimento de Insegurança*, in E.A Pereira Júnior, e outros (org., Um toque de qualidade, Eficiência e Qualidade na gestão da Defesa Social), Belo Horizonte, 2010; *Globalização, Metropolização e Insegurança: América Latina e*

- África, Revista de Direito e Segurança*, Janeiro – Junho, Ano 1, n.º 1; *Legitimidade e Confiança nas Polícias, Revista do Ministério Público*, 2012, Janeiro – Março, Ano 33, n.º 1
- Nelson Lourenço e Manuel Lisboa, *Violência, Criminalidade e Sentimentos de Insegurança*, textos, Centro de Estudos Judiciários, n.º 2, 91-92, 92-93, pp. 45-64

MS003 – SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE ESTADO (SIE)

PROF. DOUTOR JORGE BACELAR GOUVEIA
PROF.ª DOUTORA HELENA PEREIRA DE MELO

A) PROGRAMA GERAL

1. Estado Constitucional e Segurança do Estado (3 horas)
2. Cidadania e direitos fundamentais (6 horas)
3. Teoria das Informações e perspetiva histórico-comparada (6 horas)
4. Segurança da informação classificada; Autoridade Nacional de Segurança (3 horas)
5. A organização do Sistema de Informações da República Portuguesa: Secretário-Geral, SIED e SIS (9 horas)
6. A fiscalização da atividade de informações e o segredo de Estado (3 horas)

B) BIBLIOGRAFIA GERAL

- AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (org. de Bacelar Gouveia): I vol, Almedina, Coimbra, 2007; II vol., Almedina, Coimbra, 2012
- AAVV, *Leis de Direito da Segurança*, 1.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007

- Adriano Moreira, *Informações e Segurança*, Prefácio, Lisboa, 2004
- Anthony Cavendish, *Inside Intelligence*, Collins, Londres, 1990
- Arménio Marques Ferreira, *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, in AAVV, *Estudos de Direito e Segurança*, Almedina, I, Coimbra, 2007, pp. 67 e ss.
- Carlos Feijó, *A produção de Informações de Segurança no Estado Democrático de Direito*, Principia, Cascais, 2003
- Christina Eckes, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*, Oxford University Press (2009)
- Donohue, Laura, *The cost of counterterrorism*, Cambridge University Press (2008)
- E. Barner, *História dos Serviços Secretos*, Europa-América, Lisboa, 1975
- Henry Becket, *The Dictionary of Espionage*, Stein and Day, 1986
- Isaac Ben-Israël, *Philosophie du Renseignement: Logique et Morale de l’Espionage*, L’Éclat, Paris, 2004
- Jorge Bacelar Gouveia, *Os serviços de informações em Portugal: organização e fiscalização*, in AAVV, *Estudos de Direito e Segurança*, Almedina, I, Coimbra, 2007, pp. 171 e ss.
- José Manuel Freire Nogueira, *Pensar a Segurança e Defesa*, Cosmos, Lisboa, 2005
- Lock K. Johnson, *Handbook of Intelligence Studies*, Routledge, New York, 2007
- Pedro Cardoso, *As Informações em Portugal*, 2.^a ed., Gradiva, Lisboa, 2004
- Pedro Simões, *Os serviços secretos em Portugal*, Prefácio, Lisboa, 2002

MS004 – SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL (SIC)

PROF. DOUTOR FEDERICO DA COSTA PINTO

PROF. DOUTOR ANDRÉ VENTURA

A) PROGRAMA GERAL

1. Estado Constitucional e Justiça (3 horas)
2. As fases do processo penal e o segredo de justiça (6 horas)
3. Investigação criminal e órgãos de polícia criminal (3 horas)
4. Polícia Científica e Criminalística (3 horas)
5. Provas proibidas e processo penal (9 horas)
6. Medicina Legal (6 horas)

B) BIBLIOGRAFIA GERAL

- AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (org. de Bacelar Gouveia): I vol, Almedina, Coimbra, 2007; II vol., Almedina, Coimbra, 2012
- AAVV, *Leis de Direito da Segurança*, 1.^a ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007
- André Ventura, “A Vítima e o Processo Penal: subsídios para uma compreensão jurídico – dogmática”, in *Revista de Direito Público*, Ano III, n.º 5, Jan. 2011; “Analysis on different models of criminal justice systems – a new scientific perspective” (com Raul Soares da Veiga), in *Revista de Ciências Jurídicas e Económicas*, pp. 212 – 217, 2011; *Lições de Direito Penal*, I, Chiado Editora, Lisboa, 2013
- Dias Cordeiro, *Psiquiatria Forense*, Lisboa, 2003
- Frederico da Costa Pinto, *Direito Processual Penal*, Lisboa, 1998
- Germano Marques da Silva, *Curso de Processo Penal*: I, 6.^a ed., Verbo, Lisboa, 2012; II, 5.^a ed., Verbo, Lisboa, 2011; III, 3.^a ed., Lisboa, 2009

- Germano Marques da Silva, *Direito Penal Português: Parte geral*, I, 3.^a ed., UCP, Lisboa, 2010; *Teoria do Crime*, II, UCP, Lisboa, 2012; Parte geral, III, 2.^a ed., Lisboa, 2008
- Jorge de Figueiredo Dias, *Direito Processual Penal*, I, Coimbra Editora, Coimbra, 1974
- Marianne F.H. Hirsch Ballin, *Anticipative Criminal Investigation: Theory and Counterterrorism Practice in the Netherlands and the United States*, Springer ed. (2012)
- Pedro Polónio, *Psiquiatria Forense*, Lisboa, 1975
- Stefano Ruggeri, *Liberty and Security in Europe: A Comparative Analysis of Pre-trial Precautionary Measures in Criminal Proceedings*, V&R unipress GmbH (2012)
- Teresa Pizarro Beleza: *Direito Penal*, I, 2.^a ed., AAFDL, Lisboa, 1985; *Direito Penal*, II, AAFDL, Lisboa, 1983

MS005 – OUTROS SISTEMAS DE SEGURANÇA: PROTEÇÃO CIVIL, SEGURANÇA RODOVIÁRIA, PROTEÇÃO COMUNITÁRIA (OSS)

PROF. DOUTOR JOSÉ JOÃO ABRANTES
PROF. DOUTOR ANTÓNIO DUARTE AMARO

A) PROGRAMA GERAL

1. Estado Constitucional e Proteção Civil (3 horas)
2. Proteção Civil e Autoridade Nacional de Proteção Civil (6 horas)
3. Segurança rodoviária (3 horas)
4. Segurança e higiene no trabalho (6 horas)
5. Segurança privada (3 horas)
6. Metodologia da Investigação Científica (9 horas)

B) BIBLIOGRAFIA GERAL

- AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (org. de Bacelar Gouveia): I vol, Almedina, Coimbra, 2007; II vol., Almedina, Coimbra, 2012
- AAVV, *Leis de Direito da Segurança*, 1.^a ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007
- Amaro, António Duarte *O Socorro em Portugal*, IDP-IDILP, Lisboa, 2012
- Bacelar Gouveia, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, II vols, 5.^a ed., Almedina, Coimbra, 2013; *Manual de Direito Internacional Público*, 4.^a ed., Almedina, Coimbra, 2013
- Clark, Richard A. (2012), *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do about It*. ECCO Press (ISBN: 9780061962240)
- Denning, Dorothy E. (1998), *Information Warfare and Security*. Addison Wesley (ISBN: 9780201433036)
- Gonçalves, Norberto, *A segurança privada em Portugal*, Almedina, Coimbra, 2011
- Mamede, Henrique São (2006), *Segurança Informática nas Organizações*. FCA – Editora Informática (ISBN: 9789727224418)
- Rid, Thomas (2013), *Cyber War Will Not Take Place*. C Hurst & Co Publishers (ISBN: 9781849042802)
- Taylor, Robert W., T. J. Caeti, K. Loper, E. J. Fritsch, and J. R. Liederbach (2005), *Digital Crime and Digital Terrorism*. Pearson Prentice Hall (ISBN: 9780131141377)

MS006 – SISTEMA DE DEFESA NACIONAL (SDN)

PROF. DOUTOR JORGE BACELAR GOUVEIA
PROF. DOUTOR NUNO PIÇARRA

A) PROGRAMA GERAL

1. Estado Constitucional e Defesa Nacional (3 horas)
2. A Política Europeia de Segurança e Defesa (6 horas)
3. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (3 horas)
4. Teoria da Guerra (6 horas)
5. Direito dos Conflitos Armados e Humanitário (6 horas)
6. Estrutura das Forças Armadas (3 horas)
7. Justiça e Disciplina Militar (3 horas)

B) BIBLIOGRAFIA GERAL

- AAVV, *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas* (coord. de Jorge Miranda e Carlos Blanco de Moraes), Edições Cosmos, IDN, Lisboa, 2000
- AAVV, *Leis de Direito da Segurança*, 1.^a ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007
- AAVV, *Direito Militar – Doutrina e Aplicações* (coordenação de Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth e Ilton Garcia da Costa), Campus Jurídico, São Paulo, 2011
- AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (org. de Jorge Bacelar Gouveia): I vol, Almedina, Coimbra, 2007; II vol., Almedina, Coimbra, 2012
- AAVV, *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (coord. António Figueiredo Lopes, Nuno Severiano Teixeira e Vítor Rodrigues Viana), IN-CM-IDN, Lisboa, 2012
- AAVV, *Segurança e Defesa Nacional – um conceito estratégico* (coord. Luís Fontoura), Almedina, Coimbra, 2013

- BOUTHOU, Gaston (1991) – *Traité de Polemologie: Sociologies des Guerres*, 5e ed. Paris: Payot
- Clausewitz, Carl von – *Da Guerra*, Martins Fontes, São Paulo, 2003
- COOPER, Robert (2004) – *The Breaking of nations. Order and chaos in the twenty-first century*. New York: Atlantic Monthly Press.
- CREVELD, Martin Van (1998) – *La Transformation de la guerre*. Paris: Éditions du Roche
- Garcia, Francisco Proença – *Da guerra e da Estratégia*, Prefácio, Lisboa, 2011
- GILL, Peter e PHYTHIAN Mark (2006). *Intelligence in an Insecure World*. Malden, Polity
- HOLSTI, Kalevi (1996) – *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press
- JACKSON, Peter e Siegel, Jennifer (2005). *Intelligence and Statecraft: The Use and Limits of Intelligence in International Society*. Westport, Connecticut, Praeger
- Jeremy Black, *Guerra – uma breve história*, D. Quixote, Lisboa, 2013
- JOHNSON, Loch K. (ed) (2007). *Handbook of Intelligence Studies*. New York, Routledge
- Jorge Bacelar Gouveia: *Estado de guerra*, separata do *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II suplemento, Lisboa, 2003, pp. 301 e ss.; *Objecção de consciência (direito fundamental à)*, separata do *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VI volume, Lisboa, 1994, pp. 3 e ss.; *Direito Constitucional de Timor-Leste*, IDILP, Quid Juris, Lisboa-Díli, 2012
- José Loureiro dos Santos: *Incursoes no domínio da Estratégia*, FCG, Lisboa, 1983; *Reflexões sobre Estratégia – temas de Segurança e Defesa*, Edições Europa-América, Lisboa, 2000; *Segurança e Defesa na Viragem do milénio*, II, Edições Europa-América, Lisboa, 2001
- OMAJMA, Abdel-Latif (2009) – *Trends in Salafism*; in Emmerson, Michael et al. (coord.) *Islamist Radicalization: The Challenge for Euro-Mediterranean Relations*; Bruxelas: Center for European Policy Studies

- Pedro Lourenço de Sousa, *O Direito Penal e a Defesa Nacional*, Almedina, Coimbra, 2008
- Rui Pereira, *A Justiça Militar tem futuro?*, in *Revista Segurança e Defesa*, n.º 2, fevereiro de 2007
- SMITH, Rupert (2006) – *The Utility of Force. The art of War in a modern world*. London: Penguin
- VAZ, Mira (2002) – *A Civilização das Forças Armadas em Sociedades Demoliberais*. Lisboa: Edições Cosmos/IDN
- VIANA, Rodrigues (2002) – *Segurança Colectiva, A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Cosmos
- Vítor Gil Prata, *A justiça militar e a Defesa Nacional*, Coisas de Ler, 1.^a ed., Lisboa, 2012

CEUEMPIC

CURSO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA EM EMERGÊNCIA E PROTEÇÃO CIVIL

REGULAMENTO

Artigo 1.º Criação

É criado, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL), através do CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS), o Curso de Extensão Universitária em “Emergência e Proteção Civil” (CEUEMPIC), em parceria com o Instituto de Direito e Segurança (IDeS) e com a Liga dos Bombeiros Portugueses (LBP).

Artigo 2.º Objetivos

O CEUEMPIC visa habilitar os formandos com saberes teóricos e conhecimentos de boas práticas referentes à emergência e proteção civil.

Artigo 3.º Destinatários

O CEUEMPIC destina-se aos profissionais da emergência e proteção civil, designadamente agentes da proteção civil, bombeiros e quadros da Administração Pública.

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 CEUEMPIC tem a duração de 22 semanas, conferindo 42 ECTS.

2 – O CEUEMPIC tem as seguintes unidades curriculares (UC):

- a) I UC – Direito da Proteção Civil (dezoito horas);
- b) II UC – Direito Humanitário (dezoito horas);
- c) III UC – Sociologia da Emergência (dezoito horas);
- d) IV UC – Suporte à decisão (vinte e uma horas);
- e) V UC – Riscos e vulnerabilidades (vinte e uma horas);
- f) VI UC – Saúde Pública (dezoito horas);
- g) VII UC – Logística (dezoito horas);
- h) VIII UC – Gestão de Emergência (trinta horas);
- i) IX UC – Gestão de Crise (dezoito horas);

3 – A I UC – “Direito da Proteção Civil” (dezoito horas) tem os seguintes temas:

- a) Segurança Nacional e Proteção Civil (seis horas);
- b) Proteção Civil e Constituição (três horas);
- c) Lei de Bases da Proteção Civil (três horas);
- d) Organização da Proteção Civil (três horas);

4 – A II UC – “Direito Humanitário” (dezoito horas) tem os seguintes temas:

- a) Direito Internacional Público e uso da força (seis horas);
- b) Evolução do Direito Internacional Humanitário (três horas);

- c) A proteção de vítimas de conflitos armados (três horas);
- d) A regulação da condução das hostilidades (três horas);

5 – A III UC – “Sociologia da Emergência” (dezoito horas) tem os seguintes temas:

- a) Liderança e motivação de equipas (três horas);
- b) Comportamento organizacional (seis horas);
- c) Gestão de *stress* (três horas);
- d) Técnicas de comunicação e informação (três horas);

6 – A IV UC – “Suporte à Decisão” (vinte e uma horas) tem os seguintes temas:

- a) Fundamentos de Meteorologia (três horas);
- b) Fundamentos de Hidrografia (três horas);
- c) Fundamentos de Geologia (três horas);
- d) Fundamentos de Ordenamento do Território (três horas);
- e) Fundamentos de Cartografia referencial (três horas);
- f) Técnicas de apoio à decisão (três horas).

7 – A V UC – “Riscos e Vulnerabilidades” (vinte e uma horas) tem os seguintes temas:

- a) Fundamentos de Toxicologia (três horas);
- b) Riscos tecnológicos (três horas);
- c) Riscos biológicos (três horas);
- d) Riscos naturais (três horas);
- e) Riscos sociais (três horas);
- f) Comunicação de risco (três horas).

8 – A VI UC – “Saúde Pública” (dezoito horas) tem os seguintes temas:

- a) Planeamento nacional e internacional (três horas);
- b) Saúde pública em situações de exceção:
Epidemiologia

Gestão de recursos hídricos
Segurança alimentar (seis horas)

- c) Emergência médica pré-hospitalar (três horas);
- d) Atuação no período pós-catástrofe (três horas).

9 – A VII UC – “Logística” (dezoito horas) tem os seguintes temas:

- a) Avaliação de necessidades (seis horas);
- b) Gestão de aprovisionamento/distribuição de bens e equipamentos (três horas);
- c) Construção de abrigos e reposição de infraestruturas básicas (três horas);
- d) Sustentação de equipas de emergência (três horas).

10 – A VIII UC – “Gestão de Emergência” (trinta horas) tem os seguintes temas:

- a) Prevenção/mitigação (seis horas);
- b) Planeamento (seis horas);
- c) Organização de resposta (três horas);
- d) Comunicação (três horas);
- e) Reabilitação/recuperação (três horas);
- f) Organização internacional (três horas);
- g) Comando, controlo e direção (três horas).

11 – A IX UC – “Gestão de Crise” (dezoito horas) tem o seguinte tema:

- a) Sistema de gestão de crise/sistema integrado de segurança interna (nove horas).

12 – O CEUEPIC integra ainda sessões visitas de estudo, estudo de caso e seminários:

- a) Visitas de estudo (10 horas);
- b) Estudo de caso (10 horas);
- c) Seminários (6 horas).

Artigo 6.º

Organização letiva e metodologia

1 – O CEUEMPIC tem a duração de 180 horas, as quais serão distribuídas por 22 semanas (9 horas/semana), incluindo orientação tutorial individualizada, seminários, visitas de estudo, estudo de caso, sendo composto por 9 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.ª feira, das 18H00 às 21H00, e ao sábado, das 10H00 às 13h00 e das 14H00 às 17H00, segundo o calendário a definir pela Coordenação do CEUEMPIC.

Artigo 7.º

Regime de avaliação

1 – A atribuição de diploma com 60 ECTS depende da obtenção de nota positiva em cada teste a realizar por unidade curricular (três horas), devendo o formando alcançar uma assiduidade global de 70% às sessões dos módulos, da metodologia e dos seminários.

2 – A nota final do CEUEMPIC, correspondendo à média aritmética das notas dos testes de cada unidade curricular, 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 CEUEMPIC 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*.

3 – O *numerus clausus* do CEUEMPIC é de 40 participantes, o mesmo só se iniciando se tiver um número mínimo de 20 de participantes matriculados.

Artigo 10.º

Inscrição, matrícula e propinas

1 – O valor da propina é de 1.200 euros, sendo o valor da propina reduzido em 10% para os alunos e ex-alunos da Universidade Nova de Lisboa e membros das instituições com as quais exista protocolo.

2 – A propina pode ser paga na totalidade ou em três prestações cada, sendo a primeira prestação paga no ato da matrícula, e a segunda e terceira, respectivamente, pagas até 30 e 60 dias após o início do curso.

3 – O pagamento da matrícula e da propina só é devido após a comunicação da admissão ao curso.

4 – Pode haver a frequência de unidades curriculares isoladas, embora os inscritos na totalidade do curso tenham sempre preferência.

Artigo 11.º

Diplomas

O CEUEMPIC é uma formação técnica, em ambiente académico, que confere o Diploma de Especialização em “Emergência e Proteção Civil” a todos os formandos aprovados, atribuído pela FDUNL e pelo IDeS.

Artigo 12.º

Financiamento

O CEUEMPIC é financiado pelas inscrições, matrículas e propinas pagas pelos formandos.

Artigo 13.º

Coordenação do Curso

A Coordenação do Curso é designada pelo Conselho Científico da FDUNL, nela podendo delegar as competências que lhe são cometidas pelo presente regulamento.

Artigo 14.º
Dúvidas e omissões

No âmbito da aplicação do presente regulamento, qualquer dúvida ou omissão é resolvida pela Coordenação do CEUEMPIC, sendo subsidiariamente aplicáveis os regulamentos dos cursos de pós-graduação da FDUNL.

ANEXO

Temas das Unidades Curriculares e outros conteúdos	Número de horas lectivas	Observações
1) Segurança nacional e Proteção Civil	6	
2) Proteção civil e Constituição	3	
3) Lei de Bases da Proteção Civil	3	
4) Organização da Proteção Civil	3	
5) Direito Internacional Público e uso da força	6	
6) Evolução do Direito Internacional Humanitário	3	
7) A proteção de vítimas de conflitos armados	3	
8) A regulação da condução das hostilidades	3	
9) Liderança e motivação de equipas	3	
10) Comportamento organizacional	6	
11) Gestão de stress	3	
12) Técnicas de comunicação e informação	3	
13) Fundamentos de Meteorologia	3	
14) Fundamentos de Hidrografia	3	
15) Fundamentos de Geologia	3	
16) Fundamentos de Ordenamento do Território	3	
17) Fundamentos de Cartografia referencial	3	
18) Técnicas de apoio à decisão	3	
19) Fundamentos de Toxicologia	3	

20) Riscos tecnológicos	3	
21) Riscos biológicos	3	
22) Riscos naturais	3	
23) Riscos sociais	3	
24) Comunicação de risco	3	
25) Planeamento nacional e internacional	3	
26) Saúde pública em situações de exceção: epidemiologia, gestão de recursos hídricos, segurança alimentar	6	
27) Emergência médica pré-hospitalar	3	
28) Atuação no período pós-catástrofe	3	
29) Avaliação de necessidades	6	
30) Gestão de aprovisionamento/distribuição de bens e equipamentos	3	
31) Construção de abrigos e reposição de infra-estruturas básicas	3	
32) Sustentação de equipas de emergência	3	
33) Prevenção/mitigação	6	
34) Planeamento	6	
35) Organização da resposta	3	
36) Comunicação	3	
37) Reabilitação/recuperação	3	
38) Organização internacional	3	
39) Comando, controlo e direção	3	
40) Sistema de gestão de crise/sistema integrado de segurança interna	9	
Visitas de estudo	10	
Estudo de caso	10	
Seminários	6	

III - ATIVIDADES DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

II CONSEDE – CONGRESSO DE SEGURANÇA E DEMOCRACIA

9-10 de Dezembro de 2013 – 14h30

REITORIA DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA – AUDITÓRIO B

PROGRAMA

1.º DIA – 9 DE DEZEMBRO DE 2013

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
- *Dr. Guilherme Rodrigues da Silva*, Vice-Presidente da Assembleia da República

15:00 – 1.ª sessão: “Segurança do Estado e reforma dos serviços de informações”

- Moderador: *Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia*, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
- *Dr.ª Teresa Leal Coelho*, Deputada à Assembleia da República e Vice-Presidente do Grupo Parlamentar do PSD
- *Dr. João Soares*, Deputado à Assembleia da República e membro do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa
- *General Vizela Cardoso*, antigo dirigente dos serviços de informações

- *Prof. Dr. Rui Pereira*, Professor Catedrático Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa
- Debate

17.00 – Intervalo

17:15 – 2.ª sessão: “Segurança, Cidades e População”

- Moderador: *Prof. Doutor Nelson Lourenço*, Professor Catedrático e Presidente do GRESI – Grupo de Reflexão sobre Segurança Interna
- *Prof.ª Doutora Teresa Rodrigues*, Professora Associada com Agregação da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
- *Prof. Doutor Telmo Vieira*, Professor Convidado do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa
- *Prof.ª Doutora Maria do Rosário Partidário*, Professora Associada do Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa
- Debate

2.º DIA – 10 DE DEZEMBRO DE 2013

14:30 – 3.ª sessão: “O novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional”

- Moderador: *Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira*, Vice-Reitor e Professor Catedrático da Universidade Nova de Lisboa
- *Prof. Doutor Vasco Rato*, Professor Universitário e Especialista em Segurança
- *Prof. Doutor Luís Salgado de Matos*, Investigador Principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
- *Prof. Doutor Luís Leitão Tomé*, Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa
- Debate

16:30 – Intervalo

16:45 – 4.ª sessão: “Segurança Interna e Evolução da Criminalidade”

- Moderador: *Prof. Doutor José Manuel Anes*, Professor Universitário e Presidente do Conselho Consultivo do OSCOT – Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
- *Dr. Antero Luís*, Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
- *Major-General Agostinho Costa*, Comandante de Doutrina e Formação da Guarda Nacional Republicana
- *Prof. Doutor Nelson Lourenço*, Professor Catedrático e Presidente do GRESI – Grupo de Reflexão sobre Segurança Interna

18.00 – Sessão de Encerramento

- *Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia*, Coordenador do II CONSEDE – Congresso de Segurança e Democracia
- *Prof.ª Doutora Helena Melo*, Sub-Diretora da Nova Direito
- *Prof. Doutor José Esteves Pereira*, Vice-Reitor da Universidade Nova de Lisboa
- *Dr. Filipe Lobo d’Ávila*, Secretário de Estado da Administração Interna

Secretariado:

Dr.ª Inês Braga (ines.braga@fd.unl.pt)

Inscrições:

on line, no site www.fd.unl.pt, até 6 de Dezembro de 2013;
pagamento de 10 euros para obtenção de certificado

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

Apoio:

Justiça TV, SG-SSI, IESM, ISCP SI

PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO ENTRE O SSI E O IDeS

O Sistema de Segurança Interna, com sede na Av. D. Carlos I, em Lisboa, neste ato representado pelo seu Secretário-Geral, Dr. Antero Luís, adiante designado como Primeiro Outorgante; e

O Instituto de Direito e Segurança, com o Número de Identificação Fiscal 510712851, com sede no Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, adiante designado Segundo Outorgante, devidamente representado neste ato pelo Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia, que outorga na qualidade de Presidente da Direção,

celebram o presente Protocolo que se rege pelas cláusulas seguintes:

Cláusula 1.^a

Finalidade

Através do presente Protocolo, as instituições outorgantes estabelecem formas de cooperação mútua que visam o melhor desempenho das suas missões estatutárias, aproveitando as potencialidades de cada uma e valorizando a sua ação ao serviço do país e da sociedade.

Cláusula 2.^a

Formas de colaboração

1. A colaboração entre as duas instituições revestirá as seguintes formas:

- a) Realização de estudos;
- b) Permuta de informação técnica e científica;
- c) Organização de cursos e outras ações de formação.

2. A colaboração entre as instituições poderá concretizar-se ainda pela realização de colóquios, seminários, conferências e demais iniciativas de reconhecido interesse mútuo.

Cláusula 3.^a

Execução das formas de colaboração

A concretização e execução de estudos, bem como a realização de colóquios, seminários e conferências previstas no artigo anterior, realizar-se-ão através de propostas de qualquer um dos outorgantes e nas condições a aprovar por ambas.

Cláusula 4.^a

Produção de efeitos e duração

O presente Protocolo produz efeitos a partir da data da sua assinatura e tem a duração de dois anos, podendo ser denunciado por qualquer das partes com efeitos imediatos.

O presente Protocolo foi celebrado em Lisboa, no dia 10 de dezembro de 2013, sendo constituído por duas páginas e em dois exemplares, ficando cada uma das partes na posse de um exemplar.

Lisboa, 10 de dezembro de 2013.

O Primeiro Outorgante

O Segundo Outorgante

ANTERO LUÍS

JORGE BACELAR GOUVEIA

PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO ENTRE A ENB E O IDeS

A Escola Nacional de Bombeiros, com o Número de Identificação Fiscal 503657190, com sede na Quinta do Anjinho, em Ranholas, Sintra, neste ato representada pelo Presidente da Direção, Dr. José Maria Oliveira Ferreira, adiante designado como Primeiro Outorgante; e

O Instituto de Direito e Segurança, com o Número de Identificação Fiscal 510712851, com sede no Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, adiante designado Segundo Outorgante, devidamente representado neste ato pelo Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia, que outorga na qualidade de Presidente da Direção,

celebram o presente Protocolo que se rege pelas cláusulas seguintes:

Cláusula 1.^a

Finalidade

Através do presente Protocolo, as instituições outorgantes estabelecem formas de cooperação mútua que visam o melhor desempenho das suas missões estatutárias, aproveitando as potencialidades de cada uma e valorizando a sua ação ao serviço do país e da sociedade.

Cláusula 2.^a

Formas de colaboração

1.A colaboração entre as duas instituições revestirá as seguintes formas:

- a) Realização de estudos;
- b) Permuta de informação técnica e científica;
- c) Organização de cursos e outras ações de formação.

2. A colaboração entre as instituições poderá concretizar-se ainda na realização de colóquios, seminários, conferências e demais iniciativas de reconhecido interesse mútuo.

Cláusula 3.^a

Execução das formas de colaboração

A concretização e execução de estudos, bem como a realização de colóquios, seminários e conferências previstas no artigo anterior, realizar-se-ão através de propostas de qualquer um dos outorgantes e nas condições a aprovar por ambas.

Cláusula 4.^a

Produção de efeitos e duração

O presente Protocolo produz efeitos a partir da data da sua assinatura e tem a duração de dois anos, podendo ser denunciado por qualquer das partes com efeitos imediatos.

O presente Protocolo foi celebrado em Lisboa, no dia 3 de Dezembro de 2013, sendo constituído por duas páginas e em dois exemplares, ficando cada uma das partes na posse de um exemplar.

Lisboa, 3 de Dezembro de 2013.

O Primeiro Outorgante

O Segundo Outorgante

JOSÉ MARIA FERREIRA

JORGE BACELAR GOUVEIA

NORMAS TÉCNICAS DA REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

1. Apresentação dos originais inéditos

Envio para o e-mail para secretariado.ides@gmail.com, em duas versões, uma com a identificação do autor e a outra não. Programa elegível: *Winword*. Os textos em português devem ser entregues segundo as normas do Acordo Ortográfico de 1990.

Os textos devem ser inéditos e apresentar, no início, um resumo em português e em inglês, além de cinco palavras-chave, em português e em inglês.

A redação aceita propostas de textos enviados pelos autores e compromete-se a uma resposta, quanto à sua aceitação, no prazo de 120 dias, não se responsabilizando pela devolução dos originais não solicitados.

A seleção dos textos entregues é feita mediante um sistema de *blind peer review*, através da consulta de especialistas nas respetivas áreas temáticas, a designar pelo Diretor, e sem prévia identificação do autor.

2. Limites dos textos

Artigos: 100 000 caracteres (= 55 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Recensões: 7 500 caracteres (= 4 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Comentários: 15 000 caracteres (= 8 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

3. Citações bibliográficas

É obrigatória a observância das seguintes normas editoriais, no caso de citações:

Primeiras citações – exemplos:

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público*, I, 3ª 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 ¹ .	diz ² .
” ³	4”
diz ⁵ .	diz. ⁶
“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
Sítio eletrónico: 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.^a 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.^a Doutora Sofia Santos

I – DOUTRINA

Amadeu Recasens

La seguridad y sus límites: claves para la construcción de un producto

Armando Marques Guedes

Le Droit de Mer et les côtes et les rimlands de l'Europe du sud-ouest et de l'Afrique du nord-ouest: quelques insuffisances du cadre juridique face aux enjeux géopolitiques présents

Filipe da Silva Martins

A Condução Perigosa de Veículo Rodoviário e a sua fiscalização pela Guarda Nacional Republicana

Francisco Proença Garcia

O Instrumento Militar e Forças Armadas – O caso de um pequeno Estado

Henry Shaftoe

Securing Public Space

Luís Barroso

A Segurança: uma aproximação conceitual

II – VIDA ACADÉMICA

Mestrado em Direito e Segurança – Regulamento e programas das unidades curriculares

CEUEMPIC – Curso de Extensão Universitária em Emergência e Proteção Civil – regulamento

III – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

II CONSEDE – Programa

Protocolo entre o SSI e o IDeS

Protocolo entre a ENB e o IDeS