

**SEMINÁRIO INTERNACIONAL
LISBOA — PORTUGAL**

CULTURAS E SEGURANÇA

RACISMO, IMIGRAÇÃO, JOVENS EM GRUPO

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

ÍNDICE

Prefácio	9
Programa	11
Sessão de Abertura:	
António Henrique Rodrigues Maximiano, Inspector-Geral da Administração Interna	17
Jorge Sampaio, Presidente da República	19
1.º Tema: Os 3 is — Imigração, Integração e Insegurança:	
Nuno Severiano Teixeira, Ministro da Administração Interna	23
António Vitorino, Comissário da Comissão Europeia	29
José Narciso da Cunha Rodrigues, Juiz do Tribunal de Justiça das Comunida- des Europeias	35
Thomas Feltes, Reitor da Universidade de Ciências Policiais Aplicadas, Ale- manha	47
2.º Tema: A Comunicação Social, o Sentimento de Insegurança e a Polícia:	
José Manuel Paquete de Oliveira, Docente e Vice-Presidente do ISCTE	83
Sara Pina, Assessora de Imprensa do Procurador-Geral da República	87
José Paulo Bisol, Secretário da Justiça e Segurança do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil	91
Luís Simões, Subintendente da Polícia de Segurança Pública	90
3.º Tema: A INTERNET e o Racismo:	
Willy Bruggeman, Director-Adjunto da EUROPOL	103
Béatrice Métraux, Colaboradora Científica do Instituto Suíço de Direito Com- parado	105
Miloudi Hamdouchi, Segurança Nacional do Reino de Marrocos	117
	7

Walter Peeters, Conselheiro Membro Efectivo do Comité P	127
Carlos Cabreiro, Coordenador de Investigação Criminal da Polícia Judiciária	131
Maria Paula Morais, Ministério da Administração Interna	137
4.º Tema: Integração Local: Território e Segurança:	
José Leitão, Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas	141
Adão Manuel Ramos Barata, Presidente da Câmara Municipal de Loures	147
João Barroso Soares, Presidente da Câmara Municipal de Lisboa	157
Nuno Cardoso, Presidente da Câmara Municipal do Porto	165
Isaltino Afonso de Morais, Presidente da Câmara Municipal de Oeiras	169
5.º Tema: Delinquência Juvenil e Novas Inseguranças:	
Francisca Eugénia da Silva Dias van Dunem, Procuradora-Geral-Adjunta	173
Paulo Guerra — Juiz de Direito, Docente no Centro de Estudos Judiciários	179
Yvon Tallec, Procurador de Menores no Tribunal de Grande Instância de Paris	189
Paulo Jorge Silva Rebelo Manuel, Capitão de Infantaria da Guarda Nacional Republicana	199
6.º Tema: A Noite do Mundo: As Cidades e a Segurança:	
Manuel Graça Dias, Arquitecto	209
José Medeiros Ferreira, Deputado à Assembleia da República	215
Min Zhou, Professora da UCLA Universidade da Califórnia, Los Angeles, USA	223
Cândido Mendes Martins Agra, Professor Catedrático da Universidade do Porto	237
Maria João Seixas, Jornalista	249
7.º Tema: Intolerância, Racismo e Controlo do Crime:	
Miloudi Hamdouchi, Segurança Nacional do Reino de Marrocos	255
Júlio Alberto Carneiro Pereira, Director-Geral do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	259
Manuel Martín Fernandez, Superintendente-Chefe da «Guardia Urbana de L'Hospitalet»	267
Conferência — «A Cultura da Insegurança»:	
Eduardo Lourenço, Professor e Ensaísta	279

PREFÁCIO

Em 1998, de 5 a 7 de Novembro, no Centro Cultural de Belém, em Lisboa, a IGAI realizou o seu primeiro Seminário Internacional, após ter sido implementada do zero, em 26 de Fevereiro de 1996.

Foi tema: «Direitos Humanos e Eficácia Policial. Sistemas de Controlo da Actividade Policial».

Estava longe de imaginar, então, que quatro anos depois a alteração qualitativa na relação polícia/cidadão, em Portugal, permitisse definir para o segundo Seminário Internacional da IGAI uma temática totalmente diversa, na sua essência e nos seus objectivos.

A verdade é que esse evento decorreu de 8 a 10 de Outubro de 2001, em Lisboa, na Fundação Calouste Gulbenkian, que cedeu gentilmente as suas instalações, e teve uma temática claramente voltada para as questões das sociedades contemporâneas e para o futuro, tendo por destinatários todos os cidadãos e já não apenas os agentes policiais.

Aí se discutiu e expôs o pensamento sobre questões da imigração, integração e insegurança. O mito e o medo da diferença. O racismo, a criminalidade, o vandalismo e a noite.

Os grupos e os jovens, a Net, as autarquias.

A imprensa. Informação e Comunicação.

Do direito à diferença.

Das culturas. Das minorias.

Dos desafios complexos que envolvem a actividade policial.

Da actuação da polícia. Do como.

Não se trata de combater mas de conviver.

Seminário aberto, o elevado nível das intervenções, a pluralidade dos participantes e conferencistas, oriundos dos mais diversos países e dotados das mais dispareas formações e funções, com registo inequívoco do pensamento português, foram os responsáveis pelo inegável êxito do evento.

Esta publicação em português e, logo de seguida, em inglês, é o repositório dessas exposições e abordagens.

O meu agradecimento a todos os intervenientes.

No culminar da realização a IGAI teve a felicidade única de contar com o sim ao convite, e, por isso, com a notável conferência do Ensaísta e Professor Eduardo Lourenço.

«A Cultura da Insegurança»

A sua leitura, é a expressão exponencial de todos quantos ao mais alto nível fizeram a obra.

Obrigado.

O Seminário, cujos textos ora se publicam, constitui, sem dúvida, uma referência para os agentes policiais no que concerne à sua actuação no quadro sempre desafiante de como agir na diversidade de um mundo de culturas e diferenças.

A terminar, quero agradecer, permitam-me, aos meus colaboradores sem os quais não teria sido possível este evento.

Agradecendo a todos, não posso deixar de referenciar o Dr. Luís Pires, o Dr. Molarinho, o Dr. Eurico e o Cabo-Chefe de Cavalaria Ulisses Costa.

A IGAI é, desde o início, em Fevereiro de 1996, um projecto de adesão a valores e objectivos; e por isso todos dão de si o que de melhor têm, na perspectiva de um resultado que a todos se deve.

Obrigado.

Monserrate, 18 de Julho de 2002.

António Henrique Rodrigues Maximiano

SEMINÁRIO INTERNACIONAL

CULTURAS E SEGURANÇA
3 TEMAS: RACISMO, IMIGRAÇÃO, JOVENS EM GRUPO

Lisboa — 08 a 10 de Outubro de 2001

PROGRAMA

Dia 8 de Outubro 2001

08.30/09.00 — Recepção dos participantes

09.00/09.45 — Sessão de Abertura

Alocação de abertura, pelo Inspector-Geral da Administração Interna
António Henrique Rodrigues Maximiano
Intervenção de Sua Excelência o Presidente da República
Jorge Sampaio

09.45/10.00 — INTERVALO

10.00/11.40 — **1.º Tema: Os 3 is – Imigração, Integração e (In)segurança**

Moderador: Rui Pena Pires (Sociólogo, Assistente no ISCTE) ⁽¹⁾
Nuno Severiano Teixeira (Ministro da Administração Interna)
António Vitorino (Comissário da Comissão Europeia)
José Narciso da Cunha Rodrigues (Juiz do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias)

⁽¹⁾ Por razões de última hora não pode estar presente, em sua substituição, interveio como Moderadora a Mestre Margarida Marques, docente da Universidade Nova.

Thomas Feltes (Reitor da Universidade de Ciências Policiais Aplicadas, Alemanha)

Ana Luísa Riquito (Assistente na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra) (²)

11.40/12.30 — Síntese/Debate

12.30/14.30 — Almoço livre

14.30/15.30 – **2.º Tema: A Comunicação Social, o Sentimento de Insegurança e a Polícia**

Mesa redonda

Moderadora: Paula Moura Pinheiro (Jornalista)

José Manuel Paquete de Oliveira (Docente e Vice-Presidente do ISCTE)

Ana Sá Lopes (Jornalista) (³)

Sara Pina (Assessora de Imprensa do Procurador-Geral da República)

José Paulo Bisol (Secretário da Justiça e Segurança do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil)

Paula Serra (Jornalista) (⁴)

Luís Simões (Subintendente da Polícia de Segurança Pública)

15.30/15.45 — INTERVALO

15.45/17.30 – **3.º Tema: A INTERNET e o Racismo**

Moderador: José Eduardo Agualusa (Escritor)

Willy Bruggeman (Director-Adjunto da EUROPOL) (⁵)

Béatrice Métraux (Colaboradora Científica do Instituto Suíço de Direito Comparado)

Miloudi Hamdouchi (Direction Générale de la Sûreté National du Maroc)

Walter Peeters (Conselheiro Membro Efectivo do Comité P)

Carlos Cabreiro (Coordenador de Investigação Criminal da Polícia Judiciária)

Maria Paula Morais (Ministério da Administração Interna)

17.30/18.15 — Síntese/Debate

18.15 — Encerramento dos trabalhos

Dia 9 de Outubro de 2001

09.00 — Início dos trabalhos

(²) Por razões de última hora não pode estar presente, não tendo sido substituída.

(³) Por razões de última hora não pode estar presente, não tendo sido substituída.

(⁴) Por razões de última hora não pode estar presente, não tendo sido substituída.

(⁵) Por razões de última hora não pode estar presente, mas enviou um texto que foi lido em sessão.

09.00/10.30 — **4.º Tema: Integração Local: Territórios e Segurança**

Moderadora: Maria Ioannis Baganha (Socióloga, Professora da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra)

José Leitão (Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas)

Adão Manuel Ramos Barata (Presidente da Câmara Municipal de Loures)

João Barroso Soares (Presidente da Câmara Municipal de Lisboa)

Nuno Cardoso (Presidente da Câmara Municipal do Porto)

Isaltino Afonso de Moraes (Presidente da Câmara Municipal de Oeiras)

Augusto Madureira (Jornalista) ⁽⁶⁾

10.30/11.00 – Síntese/Debate

11.00/11.15 — Intervalo

11.15/12.55 — **5.º Tema: Delinquência Juvenil e novas inseguranças**

Moderadora: Maria de Fátima Carvalho (Subinspectora-Geral da IGAI)

Francisca Eugénia da Silva Dias van Dunem (Procuradora-Geral Adjunta, representante de Portugal no Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia)

Paulo Guerra (Juiz de Direito, Docente no Centro de Estudos Judiciários)

Yvon Tallec (Procurador de Menores no Tribunal de Grande Instância de Paris)

Paulo Jorge Silva Rebelo Manuel (Capitão de Infantaria da Guarda Nacional Republicana, 2.ª Repartição do Comando-Geral)

12.55/13.30 — Síntese/Debate

13.30/15.30 — Almoço livre

15.30/17.10 — **6.º Tema: A noite do mundo: as cidades e a segurança**

Moderador: Eduardo Prado Coelho (Professor da FCSH da Universidade Nova de Lisboa)

Manuel Graça Dias (Arquitecto, Professor convidado da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto e do Departamento de Arquitectura da Universidade Autónoma de Lisboa)

José Medeiros Ferreira (Deputado à Assembleia da República e Professor Universitário)

Mín Zhou (Professora, Presidente do Programa de Mestrado Interdepartamental dos Estudos Americano-Asiáticos da UCLA Universidade da Califórnia, Los Angeles, USA)

Cândido Mendes Martins Agra (Professor Catedrático da Universidade do Porto, Director da Escola de Criminologia da Faculdade de Direito do Porto e Director Científico do Observatório Permanente de Segurança do Porto)

Maria João Seixas (Jornalista)

⁽⁶⁾ Por razões de última hora não pode estar presente, não tendo sido substituído.

17.10/18.00 — Síntese/Debate

18.00 — Encerramento dos trabalhos

Dia 10 de Outubro de 2001

09.00 – Início dos trabalhos

09.00/10.20 – **7.º Tema: Intolerâncias, Racismos e Controlo do Crime**

Moderador: Alberto Augusto de Oliveira (Procurador-Geral-Adjunto no Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República)

Teresa Pizarro Beleza (Professora na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Membro do Comité Europeu contra a Tortura [CPT]) (7)

John Grieve (Deputy Assistant Commissioner — New Scotland Yard) (8)

Júlio Alberto Carneiro Pereira (Director-Geral do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras)

Manuel Martín Fernandez (Superintendente-Chefe da «Guardia Urbana de L’Hospitalet», Docente da Universidade de Barcelona)

10.20/11.00 — Síntese/Debate

11.00/11.15 (15 minutos) — Intervalo

11.15/12.30 — **CONFERÊNCIA**

«**A Cultura da Insegurança**» pelo Professor e Ensaísta Eduardo Lourenço

Abertura da conferência pelo Dr. Emílio Rui Vilar (Administrador da Fundação Calouste Gulbenkian)

12.30 — Encerramento do Seminário

(7) Por razões de última hora não pode estar presente, não tendo sido substituída.

(8) Por razões de última hora não pode estar presente, tendo sido substituído pelo professor Miloudi Hamdouchi que neste Seminário fez a apresentação de duas comunicações.

Nota:

A revisão final das provas tipográficas dos textos incluídos nesta publicação é da responsabilidade da Inspeção-Geral da Administração Interna.

**António Henrique Rodrigues
Maximiano**

*Inspector-Geral da
Administração Interna*

Muito bom dia minhas senhoras e meus senhores.

Vamos abrir com umas breves palavras este Seminário Internacional da Inspecção-Geral da Administração Interna, «Culturas e Segurança».

Queria, em primeiro lugar, agradecer à Fundação Calouste Gulbenkian, aqui representada pela Doutora Isabel Mota, a mais-valia que trouxe ao permitir-nos que utilizemos uma instalação, com esta qualidade e com esta natureza, para debatermos esta temática que é dos cidadãos e, de certa forma, também das polícias no seu desempenho funcional.

Ao Senhor Presidente da República, que se predispôs a fazer uma intervenção neste Seminário, o meu reconhecimento pessoal e institucional, bem como, ao Senhor Ministro, aqui presente, e a todos os Conferencistas que se disponibilizaram a fazer aquilo que vai constituir, penso, um novo passo num projecto de qualidade na acção policial e de aproximação dos agentes da autoridade aos cidadãos. Um projecto de cidadania e polícia.

A todos vós, que estais aqui para participar activamente e assistir aos debates e intervenções, o meu agradecimento, pois que, um projecto destes, para os dirigentes policiais, para os alunos das escolas de polícia e para os cidadãos, só faz sentido com a participação de todos nós.

A todos, muito obrigado.

Senhor Presidente, a palavra é sua.

Jorge Sampaio

Presidente da República

Quero, em primeiro lugar, agradecer o amável convite para participar na sessão de abertura deste Seminário Internacional sobre o tema «Culturas e Segurança», que aceitei com muito prazer.

Quero também cumprimentar a Inspeção-Geral da Administração Interna e, em particular, o Dr. António Rodrigues Maximiano, pela sua iniciativa, que considero tão interessante e cuja oportunidade está agora ainda em maior evidência.

Com efeito, o choque brutal dos sinistros atentados terroristas contra o World Trade Center e o Pentágono trouxe para o centro das nossas preocupações, tanto na política internacional, como na política interna, os problemas da segurança e, de certa maneira, também os do convívio plural das culturas.

Desde logo, devemos reconhecer que os atentados, com uma escala e uma violência sem precedentes, provocaram um sentimento difuso de ansiedade, ao qual devemos dar uma resposta firme. Essa resposta passa não só pelo nosso empenho redobrado na luta contra o terrorismo internacional, lado a lado com os Estados Unidos e todos os nossos aliados, como por uma acção decisiva contra a complacência e o laxismo, intoleráveis no domínio da segurança. Essa resposta deve responsabilizar todos, o Estado e a sociedade, conscientes da ligação indissolúvel entre a liberdade e a segurança.

Do mesmo modo, os atentados de Nova Iorque e de Washington podem criar tensões com as minorias e com outras culturas. Não devemos esconder que a finalidade última desses actos bárbaros quer provocar uma oposição total e criar um fosso irreparável entre culturas e religiões. Essa polarização extrema teria como consequência a guerra, no plano internacional, e a perseguição das minorias, no plano interno. Sob pena de nos enredarmos na teia que o terrorismo tece, temos de recusar, sem reservas, essa lógica divisionista e opor à cultura de violência do terrorismo, a cultura da tolerância das democracias republicanas.

É nossa obrigação impedir que se instale, na nossa sociedade, um círculo vicioso. O terrorismo provoca maior insegurança, a qual, por sua vez, se traduz numa atitude de receio e hostilidade perante as minorias, cuja crescente exclusão as pode, como sabemos, atrair para o extremismo e a violência.

Esse círculo vicioso, tão perigoso para a coesão social, como para a nossa liberdade e a nossa segurança, pode entrar em movimento a partir da insegurança, da perseguição das minorias ou da sua exclusão. Não podemos aceitar esse risco, sem pôr em causa os nossos valores fundamentais.

Nas últimas décadas, com a institucionalização da democracia, a nossa sociedade mudou profundamente. Os valores da liberdade, do direito e da tolerância tornaram-se parte integrante da nossa identidade nacional e de todos os projectos políticos para o nosso futuro colectivo. Essa mudança radical na cultura política tradicional portuguesa deve servir como ponto de partida para confrontar uma outra mudança profunda. De facto, Portugal, país de emigrantes e nação repartida por todos os continentes, passou a ser país de imigração, destino de pessoas vindas de todas as partes do mundo, do Brasil à China, da Ucrânia a Cabo Verde, de Marrocos a Timor.

A nossa sociedade, a mais homogénea de todas as comunidades nacionais europeias, recebe, agora, um número crescente de imigrantes que formam um mosaico de múltiplas nacionalidades, de diferentes religiões, de culturas distintas. À partida, a força da nossa identidade histórica e o espírito da democracia dão-nos confiança quanto à capacidade portuguesa de receber e integrar os imigrantes e as minorias.

Não obstante, todos conhecemos casos de discriminação e de exclusão, e até de racismo e de perseguição violenta de grupos minoritários, mesmo de velhas minorias, integradas na comunidade racional.

Essa mudança na nossa sociedade, que a torna mais plural e diversa e, por isso, mais rica, impõe-nos um desafio. Esse desafio refere-se ao modo como devemos receber e inserir os imigrantes na sociedade portuguesa e construir uma cidadania moderna e aberta.

Gostaria, a esse propósito, de partilhar convosco, três breves reflexões. A primeira diz respeito ao princípio essencial da tradição humanista, inseparável da nossa história, que assenta no respeito pela dignidade da pessoa humana.

Esse princípio exige não só um comportamento civilizado de todos e cada um perante os outros, como o reconhecimento geral da titularidade de direitos cívicos, económicos e sociais a todos os indivíduos, os que são e os que não são cidadãos portugueses, mas que vivem e trabalham em Portugal. Esses direitos cívicos, económicos e sociais têm como limite apenas o respeito pela lei e a ordem pública. Nesse sentido, no nosso Estado de direito, não há indivíduos sem direitos. Esta titularidade dos direitos fundamentais inclui os imigrantes e os membros de minorias culturais ou religiosas que não são titulares da cidadania portuguesa.

A segunda reflexão refere-se ao princípio fundamental das democracias pluralistas ocidentais, assentes no valor universal dos direitos humanos e, em consequência, dos direitos das minorias. Por certo, nenhuma democracia moderna recusa a legitimidade das particularidades culturais ou religiosas de qualquer minoria, desde que não ponham em causa a unidade da sociedade, nem exprimam valores contrários aos valores democráticos. O reconhecimento dessas particularidades é condição da sua boa inserção na nossa sociedade, e uma marca da nossa civilização. Seria, por exemplo, absurdo, não reconhecer, em pé de igualdade, a liberdade de culto religioso. Do mesmo modo, qualquer minoria nacional deve poder exercer a liberdade de ensino para assegurar a aprendizagem da sua língua e da sua história, em complemento ao currículo educativo português.

Todavia, nenhum indivíduo deve ser forçado a incluir-se numa minoria, contra a sua vontade.

A terceira e última reflexão trata da nossa capacidade de integração. Qual é o sentido do nosso projecto nacional? Temos capacidade e, sobretudo, vontade de receber na comunidade nacional um número crescente de indivíduos doutras origens, pertencentes a minorias religiosas ou culturais?

Pela minha parte, entendo que todas as sociedades modernas não só são, por definição, multiculturais, como têm de ser abertas, sob pena de se encerrarem num ciclo de decadência.

Essa abertura começa com a abertura da comunidade nacional à integração não apenas económica e social, mas também cívica e política, de indivíduos de outras origens nacionais. Os que escolheram viver connosco observam os princípios e as leis em que se funda a nossa sociedade e participam na nossa vida colectiva, os que, por sua livre vontade, querem pertencer à nossa comunidade nacional e partilhar connosco um destino comum, têm o direito de aceder à cidadania portuguesa, cumprindo os deveres inerentes.

Insisto nesta matéria, pois entendo dever fazer a pedagogia do espírito republicano da democracia portuguesa, cuja natureza cívica implica o respeito integral pelos direitos de acesso à nacionalidade e à cidadania. Esses direitos obrigam-nos a olhar doutro modo para os outros, para os que ainda não são, mas podem vir a ser nossos concidadãos, portugueses de parte inteira. Esse reconhecimento é, creio, a melhor forma de lutar contra a exclusão, a discriminação e o racismo.

Não há sociedades perfeitas. Temos todos a responsabilidade de dar e de aperfeiçoar o nosso exemplo de civilidade nas relações com os outros, todos os outros. As nossas democracias são sempre obras inacabadas. Por isso, temos todos a obrigação de contribuir com a nossa parte para o exercício efectivo dos nossos direitos e para a construção de um espaço público livre e tolerante. A causa da liberdade nunca está ganha. A violência terrorista força-nos a reconhecer as ameaças crescentes, e torna imperativo o nosso combate por uma sociedade justa, onde todos, sem excepção, possam viver em liberdade e em segurança.

Nuno Severiano Teixeira

*Ministro da Administração
Interna*

IMIGRAÇÃO, INTEGRAÇÃO E SEGURANÇA

1 — Migrações internacionais

As migrações internacionais à escala global tornaram-se um dos grandes problemas das sociedades contemporâneas. As ciências sociais, da Sociologia à Teoria das Relações Internacionais fizeram delas um dos temas centrais do seu debate teórico; as sociedades, os governos, as organizações não governamentais, um dos desafios fundamentais do início do século XXI. Num mundo em globalização, os países desenvolvidos convertem-se em ponto de destino e acolhimento de fluxos migratórios massivos oriundos das mais diferentes origens.

As razões explicativas destes fenómenos migratórios são múltiplas e sobejamente conhecidas: desequilíbrios demográficos e assimetrias de crescimento económico entre países ricos com populações envelhecidas e países pobres com populações jovens.

Mas estas razões tradicionais são, hoje em dia, potenciadas e sobredeterminadas por dois novos factores: em primeiro lugar, a globalização da informação que difunde e generaliza o conhecimento desses desequilíbrios e assimetrias e incentiva a mobilização de milhares de «excluídos» (outrora Franz Fanon chamava-lhe os *damnés de la terre*) à procura do «paraíso» nos países desenvolvidos; em segundo lugar, o desenvolvimento de redes organizadas, criminosas e transnacionais de tráfico de seres humanos que se especializam neste comércio global e florescente.

Estes fenómenos criam desde logo uma tensão complexa entre a pressão dos fluxos migratórios, sempre crescente e com uma lógica transnacional e a gestão

e percepção desses movimentos que continua a fazer-se num espaço público e numa lógica, fundamentalmente, nacional: os Estados que no exercício da sua soberania procuram definir políticas migratórias e controlar os fluxos no interior do seu território e as opiniões públicas, ou melhor certos sectores das opiniões públicas que percebem como excessivo o volume dos fluxos e geram sentimentos de racismo e xenofobia.

2 — União Europeia

Entre a lógica transnacional dos fluxos e a lógica nacional dos Estados, um instrumento de mediação fundamental, no espaço de inserção internacional de Portugal, é uma política europeia de imigração.

Uma política de imigração que a União Europeia e em particular a Comissão Europeia (isto é uma forma eufemística de dizer Comissário António Vitorino) tem procurado com equilíbrio e realismo, respeito pelo princípio da subsidiariedade e, sobretudo, para além de fundamentalismos ideológicos.

Para além, em primeiro lugar, do modelo da «imigração zero» da Europa Fortaleza que se revelou, não só irrealista como mais do que isso, um mito. Ao proibir a imigração legal potenciou a imigração ilegal e a utilização abusiva dos sistemas nacionais de asilo, criando situações de todo incompatíveis com a matriz cultural e até com os interesses económicos da Europa.

Para além, em segundo lugar, do modelo de imigração aberta e desregulada de uma Europa Passador. Imigração aberta e desregulada que entre a lógica transnacional dos fluxos migratórios e a lógica nacional das opiniões públicas pode constituir (para além de determinadas percentagens sociologicamente estudadas e conhecidas) o caminho mais curto para gerar sentimentos de racismo e xenofobia nas sociedades de acolhimento, o que não é isento de consequências políticas, como alguns casos já o demonstraram no quadro da própria União Europeia.

Trata-se, pois, da formulação de uma política de imigração equilibrada e realista em que os critérios fundamentais na gestão dos fluxos são o da eficácia da capacidade de acolhimento e o do sucesso da integração nas sociedades europeias. Significa isto, uma imigração legal e, conseqüentemente, deverá implicar a definição de um estatuto de cidadania para o imigrante, isto é, um conjunto de direitos e deveres definidos mas também garantidos pelos Estados de acolhimento.

Naturalmente que, na construção de um «espaço de liberdade, segurança e justiça» este binómio Imigração-Integração, terá que ter, necessariamente, o seu reflexo no binómio Liberdade-Segurança. Ao acolhimento e à integração dos fluxos, terá que corresponder um reforço do controlo da fronteira externa da União e da cooperação policial e judiciária no combate às redes de tráfico de imigração ilegal.

É esta a matriz da política de imigração da União Europeia e é esta a matriz que preside à Lei de Imigração Portuguesa, em vigor desde Janeiro de 2001.

3 — Portugal

Uma nova lei que procura dar resposta a uma experiência nova para a sociedade portuguesa.

Para Portugal, é preciso reconhecê-lo, é nova a experiência da imigração, como o é, consequentemente, a necessidade de formulação de uma política de imigração.

Tudo isto tem, naturalmente, uma história e um contexto que o condiciona.

A diáspora foi um fenómeno que marcou profundamente a experiência histórica, a memória colectiva e, porque não dizê-lo, a própria identidade nacional. Na nossa história contemporânea foi a emigração que deu corpo e forma a essa diáspora imortalizada no imaginário colectivo nas figuras do *Brasileiro de Torna Viagem* do princípio do século ou na *Mala de Cartão* que simbolizou a emigração portuguesa dos anos 60 e 70.

A transição para a democracia, em 1974 e a integração europeia, em 1986 mudaram a face do País. E no contexto histórico dessa mudança, a descolonização, a consolidação democrática, a modernização económica do País sob o impacto da integração europeia e a participação portuguesa no aprofundamento da construção europeia, em particular a adesão ao «espaço Schengen» mudaram radical e definitivamente, não só o sentido, mas também a natureza dos fluxos migratórios em Portugal.

Mudaram, em primeiro lugar, o sentido. Portugal que fora, tradicionalmente, um país de emigração, transforma-se num país de imigração.

Mudaram, em segundo lugar, a natureza dos fluxos. É uma história recente e que se conta em três episódios (de acordo com Maria Ioanis Baganha).

O primeiro, decorre do processo de descolonização que provoca o retorno a Portugal de cerca de meio milhão de portugueses (os chamados «retornados») dos quais 25 000 a 35 000 de origem africana. Em 1975, o Conselho da Revolução, pelo Decreto-Lei n.º 308-A retira a nacionalidade portuguesa a uma boa parte desses cidadãos criando, assim, retroactivamente uma comunidade emigrante de matriz africana.

O segundo, decorre do processo de modernização económica sob o impacto da adesão à Comunidade Económica Europeia que alarga significativamente o mercado de trabalho, em Portugal, na segunda metade da década de 80. As novas oportunidades do mercado de trabalho, potenciadas por redes informais e de carácter familiar e de vizinhança, contribuem para o crescimento e consolidação da comunidade imigrante dos PALOPs, parte dela em situação irregular.

O terceiro, inicia-se com a adesão de Portugal ao Acordo Schengen, em 1991, o que se traduz ao nível interno por um novo ordenamento jurídico para as migrações e a abertura de um novo período caracterizado pelas «regularizações extraordinárias», em 1993 e 1996. Ao fluxo africano junta-se, agora, o fluxo brasileiro e por efeito dos processos de regularização decresce, significativamente, o número de ilegais, em Portugal.

O quarto momento prende-se, já, com a conjuntura dos fluxos migratórios actuais e conseqüentemente com a necessidade de formulação de uma nova política de imigração.

A partir de 1995, a entrada em vigor da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen cria um regime mais favorável à entrada no espaço Schengen de nacionais da Rússia e de outros países do centro e leste da Europa (fim da consulta prévia obrigatória para a concessão de vistos). Esta alteração, associada às condições criadas na origem e no destino dos fluxos, isto é, a conjuntura económica e social na Rússia pós-comunista e nos países da deriva pós-soviética e a livre circulação no interior do espaço Schengen, determinam um movimento migratório de Leste para a União Europeia em que Portugal não é excepção. Aliás, esta situação é potenciada no caso português pela revisão da Lei da Imigração de 1998 (Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto) que alarga o âmbito dos mecanismos de regularização da imigração ilegal. Sob o efeito conjugado da Convenção de Aplicação e da Lei Portuguesa de 1998 surge em Portugal um fluxo migratório do Leste, alimentado e explorado por redes transnacionais de tráfico de mão-de-obra.

Ao lado da imigração tradicional, pouco qualificada, alimentada por redes de solidariedade individual e familiar e de expressão oficial portuguesa, cresce uma nova imigração mais qualificada mas estranha à língua e à cultura portuguesa, oriunda do leste europeu e alimentada por redes organizadas e criminosas de tráfico e exploração da imigração ilegal.

Foi para dar resposta a esta situação nova e complexa do fenómeno migratório, em Portugal, que foi aprovada uma nova Lei da Imigração (Decreto-Lei n.º 4/2001) que abre o caminho à formulação de uma nova política de imigração. Uma política de abertura, mas de abertura regulada em que o fluxo deve ser directamente proporcional à capacidade de integração. Integração, em primeiro lugar, económica, no mercado de trabalho, integração, em seguida, social e cultural na sociedade portuguesa, o que implica, em última instância, a definição de um estatuto jurídico e de cidadania, prudente, mas inclusivo.

Estes são os princípios fundamentais de orientação da política de imigração em Portugal que terão que desenvolver-se e concretizar-se em torno de três eixos estratégicos fundamentais: regulação; fiscalização, e integração.

Em primeiro lugar, **a regulação do fluxo** que tem como objectivo favorecer e agilizar a imigração legal e cuja abertura terá que ser proporcional à capa-

cidade de absorção do mercado de trabalho em Portugal. A integração económica é condição básica para a integração e a dignidade social do imigrante. Definido o princípio político, haverá ainda muito a fazer no plano técnico e do apoio à decisão: primeiro, o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitorização estatística dos fluxos, segundo, do instrumento prospectivo da avaliação das oportunidades do mercado de trabalho.

Em segundo lugar, **a fiscalização** com o objectivo de combate à imigração ilegal, às redes de tráfico de seres humanos e ao emprego e exploração da mão-de-obra ilegal. A criminalização da angariação de ilegais e o princípio da responsabilidade solidária de todos os agentes na cadeia de produção permitem um enquadramento legal para esse objectivo. Passado o esforço inicial de legalização dos imigrantes em situação irregular, poderão, agora, os serviços competentes reforçar a sua acção fiscalizadora.

Em terceiro lugar, **a integração**. Este é, sem dúvida, o eixo mais complexo, de mais longa duração e que exige, não só interdepartamentalidade no interior do governo como uma relação de colaboração activa com a sociedade civil. Portugal tem hoje um fenómeno migratório complexo e uma comunidade imigrante socialmente diferenciada, composta por fluxos de diferentes origens geográficas, qualificações profissionais e matrizes culturais e religiosas.

Como Estado de Direito, Portugal terá que definir e garantir um conjunto de direitos e deveres aos imigrantes, isto é, um estatuto jurídico e de cidadania, progressivamente, inclusiva. Esse núcleo duro comum não contraria antes complementa programas concretos e diferenciados que poderão e deverão dirigir-se à especificidade de cada uma das comunidades imigrantes.

Uma palavra apenas sobre a questão da segurança. Tal como o binómio Imigração-Integração tem uma tradução no binómio Liberdade-Segurança no plano europeu, é natural que o tenha igualmente no plano nacional. Não há correlação directa entre imigração e insegurança. O crime não tem origem étnica, nacional, cultural ou religiosa. Porém, da liberdade de circulação consagrada beneficiam também os agentes do crime, o que impõe necessárias medidas compensatórias no plano da segurança: controlo externo de fronteiras e cooperação policial e judiciária. A Segurança é condição de Liberdade, verdadeiro, por maioria de razão quando Portugal integra o «espaço de liberdade, segurança e justiça» da União Europeia.

Definir, hoje, uma política migratória impõe a articulação com a política europeia. Mas significa mais do que isso, significa mudar de paradigma.

Mudar de uma política migratória reactiva para uma política migratória pró-activa, numa palavra, definir uma política de imigração.

Sabemos nós portugueses que conhecemos por experiência própria a emigração das décadas de 60 e 70 que ela beneficiou os emigrantes, na maioria dos casos de sucesso, que beneficiou Portugal, as finanças públicas, em primeiro lu-

gar, mas também a primeira abertura à Europa no universo fechado do Estado Novo. Mas sabemos, sobretudo, que a nossa emigração beneficiou, os países de acolhimento como factor do seu desenvolvimento económico e social.

Saibamos, agora, acolher e integrar os nossos imigrantes e fazer da imigração um factor de desenvolvimento económico e social para Portugal. Saibamos aceitar a diversidade cultural, mas com um pressuposto essencial: o respeito dos valores fundamentais da Democracia e dos Direitos do Homem.

Saibamos definir uma política que reconheça a imigração não só como um problema para resolver, mas sobretudo como uma oportunidade para ganhar.

António Vitorino

*Comissário da Comissão
Europeia*

Senhor Ministro da Administração Interna,
Senhor Doutor Cunha Rodrigues, Juiz do Tribunal de Justiça das
Comunidades,
Senhor Professor Thomas Feltes,
Senhor Inspector-Geral,
Senhores Magistrados,
Senhores Oficiais e
Minhas Senhoras e meus Senhores.

Gostaria de começar por agradecer o convite da Inspeção-Geral da Administração Interna para estar hoje aqui, num momento particularmente importante, para debater temas como a imigração, a integração e a segurança, tendo em conta que este encontro se realiza, hoje, no rescaldo dos recentes ataques terroristas perpetrados nos Estados Unidos da América. É óbvio que esses atentados terroristas reforçaram o sentimento de insegurança e salientaram a necessidade da União Europeia de coordenar os seus esforços de forma a poder contribuir eficazmente para a luta contra a violência internacional e desenvolver instrumentos comuns para combater o terrorismo.

Estamos neste momento a definir um enquadramento no âmbito do qual se possa desenvolver uma verdadeira cooperação entre os Estados da União em matéria penal. Assim, está em preparação a adopção pela Comissão Europeia das propostas que definem os actos de terrorismo e as sanções correspondentes, bem como das propostas relativas à criação de um mandado de busca e captura europeu. É este o sinal da nossa determinação.

Mas, seria de todo em todo inaceitável, que, pressionados pelos acontecimentos, reduzíssemos toda a nossa acção política às questões da segurança.

Não nos apanham distraídos.

Levamos a segurança a sério.

Temos um programa de acções calendarizado para garantir a luta contra a criminalidade organizada transnacional, incluindo o terrorismo.

Mas não devemos deixar ficar prisioneira do debate da segurança a questão essencial das sociedades contemporâneas na União Europeia e, em geral, no Mundo Ocidental, que é a questão da imigração e do asilo. E aí, tal como o Senhor Ministro já disse, a Comissão Europeia afirma, claramente, que temos que entrar numa nova política de imigração à escala continental.

Não mais a política de imigração zero, que não foi zero coisa nenhuma.

Mas, sobretudo, uma política de regulação dos fluxos migratórios. Num contexto de redução e envelhecimento da população. Num contexto de desenvolvimento económico onde a mão-de-obra e a formação da mão-de-obra continua a ter um papel essencial.

O valor acrescentado da Europa nesta política de imigração é, em meu entender, basicamente, a construção de um *policy mix*, entre, por um lado, um conjunto de regras normativas comuns a todos os estados europeus e, por outro lado, um processo de coordenação entre os governos dos Estados-membros para gerir os fluxos migratórios.

As normas comuns dizem respeito:

- **primeiro**, ao regime jurídico do reagrupamento familiar, porque pensamos que um dos elementos essenciais da política de integração é que o imigrante, oriundo de um país terceiro, que escolhe um estado europeu para se fixar, melhora as suas condições de fixação e de integração, se for acompanhado da respectiva família, e
- **segundo**, os estados europeus devem partilhar um estatuto jurídico, de direitos e de obrigações, dos cidadãos oriundos de países terceiros que são residentes de longa duração nos países da União Europeia;
- **terceiro**, regras comuns sobre admissão para efeitos de acesso ao mercado de trabalho;
- **quarto**, regras comuns de admissão para os estudantes, e
- **quinto**, e último aspecto, regras comuns para aqueles que pretendem exercer actividades não remuneradas.

Ao fazer propostas sobre estas matérias (e gostaria de sublinhar que a maior parte delas já foram apresentadas pela Comissão ao Conselho, as duas que fal-

tam, estudantes e actividades não remuneradas, serão apresentadas até ao final deste ano), o nosso objectivo, não é aumentar o número de imigrantes presentes na União Europeia, mas sim o de garantir uma melhor gestão e uma orientação dos fluxos migratórios.

Esta flexibilidade da política de imigração deve corresponder àquilo, que designaria pelos dois paradoxos com que a política de imigração se debate.

O primeiro é que, quando interrogados, os europeus acham, na sua esmagadora maioria, que já há demasiados estrangeiros a residir na União Europeia.

Mas, por outro lado, quando olhamos para os mercados de trabalho e para a actividade económica, verificamos (e este é o segundo paradoxo), que continua a haver uma constante oferta de oportunidades de emprego que não são preenchidas pelos cidadãos dos países europeus, mesmo naqueles casos onde existem altas taxas de desemprego.

A dificuldade da gestão da política migratória é a de, conciliar esta percepção difusa que existe na consciência dos cidadãos europeus, de que a Europa já não deve admitir mais imigrantes e, por outro lado, a circunstância de, efectivamente, a Europa, no plano das realidades económicas e sociais, continuar a pedir e até, eu diria, a depender de novos fluxos migratórios.

Daí que o desafio seja simultaneamente, como dizia o Senhor Ministro, o de definir uma política pro-activa — e não meramente reactiva — mas, em paralelo, de definir também uma política de luta contra a imigração clandestina.

Em primeiro lugar, porque a luta contra a imigração clandestina é feita em nome dos valores da dignidade humana dos próprios trabalhadores imigrantes.

Depois porque, normalmente, a imigração clandestina é alimentada por redes de traficantes que reduzem à escravidão os imigrantes clandestinos.

Depois ainda porque, sobretudo, são essas redes que alimentam um conjunto de actividades económicas clandestinas que, por isso mesmo, têm lucros substanciais, resultantes do facto de não declararem o trabalho da imigração clandestina.

A Europa não está distraída.

A Europa tem um programa de combate à imigração clandestina que passa pela adopção de regras penais comuns na definição do que é o crime de tráfico de seres humanos, para fins de exploração económica, ou para fins de exploração sexual.

A Europa tem um programa de acção de reforço do papel da EUROPOL, que é a instância europeia encarregue de lutar contra o tráfico de seres humanos e de contribuir para a repressão das redes de criminalidade transnacionais que exploram a mão-de-obra clandestina.

Mas, não ficamos por aqui.

Há que fazer mais, e a Comissão tem em preparação duas propostas suplementares.

A primeira, é a de criar um Colégio Europeu, para o treino dos guardas de fronteira. Pensamos que é necessário desenvolver acções concretas de aperfeiçoamento da qualificação profissional e de trocas de experiências entre as forças de segurança dos Estados-membros com a responsabilidade de controlarem as fronteiras da União Europeia.

E a segunda proposta, é a de, através de uma fórmula progressiva, criar equipas conjuntas de controlo fronteiriço. Equipas que envolvam forças de segurança dos Estados-membros e forças de segurança e controlo das fronteiras dos países candidatos.

Temos que ter a consciência que, a breve trecho, uma parte muito substancial do controlo da fronteira externa terrestre da União Europeia alargada estará sobre a responsabilidade directa dos países da Europa central e do leste, que hoje são países candidatos à adesão à União Europeia.

Estas equipas conjuntas permitirão, a prazo, criar (aquilo que eu penso ser incontornável) uma Guarda de Fronteira Europeia (GFE). Uma Guarda **comum** de fronteiras europeias. Porque só com essa GFE será possível garantir em toda a sua plenitude a abolição das fronteiras internas e o espaço de liberdade de circulação.

Mas, assim como é necessário lutar contra a imigração clandestina, é preciso ter claramente em linha de conta que a nossa prioridade deve ser uma política de integração dos imigrantes oriundos dos países terceiros e que um instrumento essencial, para ter sucesso nessa política de integração, é garantir as condições jurídicas de acesso ao mercado de trabalho e ao respeito dos direitos e das obrigações dos cidadãos dos países terceiros.

Esta política de integração é essencial, não apenas para gerir os fluxos migratórios, mas é também essencial para garantir a paz e a harmonia social nas sociedades europeias que são sociedades de acolhimento.

E aqui não gostava de criar expectativas infundadas.

Tenho que reconhecer, como o demonstram as sondagens do eurobarómetro, que os europeus revelam, de uma maneira geral, reduzida sensibilização para a circunstância de ocorrerem, cada vez com maior frequência, fenómenos racistas e xenófobos nos Estados-membros da União Europeia.

E o actual clima, o actual ambiente de insegurança e intranquilidade, provocado pelas acções terroristas, constituem um caldo de cultura potencial para o aumento das acções racistas e xenófobas.

Mas é preciso dizer, que é nestes momentos difíceis que temos de afirmar a fidelidade a valores. E todas as reacções racistas e xenófobas são o contrário daquilo que a Europa representa, dos valores, da dignidade humana, da tolerân-

cia, do diálogo e do respeito pela democracia, que são essenciais ao projecto europeu.

Será totalmente abusivo que se identifique imigrantes com terroristas.

E a tomada como refém da política de imigração, pela política de luta antiterrorista, seria a negação dos próprios valores que nos levam a lutar firmemente contra o terrorismo.

A política de integração, tem alguns domínios tão sensíveis quanto prioritários.

A questão da língua, da aprendizagem da língua do país de acolhimento, bem como a questão do acesso ao mercado de trabalho.

Mas, também, a necessidade de definir políticas de integração que tenham em linha de conta os grupos mais vulneráveis. E os grupos mais vulneráveis são, normalmente, as mulheres imigrantes e os imigrantes da segunda geração, sobretudo os jovens.

A política de integração dos imigrantes da primeira geração é, qualitativamente, distinta da política de integração dos imigrantes da segunda geração. Daqueles que, muitas vezes, já nasceram nas sociedades europeias de acolhimento, que não têm nenhuma memória pessoal dos territórios de origem de onde a sua família é proveniente, mas que também não se sentem integrados nas sociedades europeias de acolhimento.

Esta política de integração é, pois, uma política que tem que ser conduzida, também a nível europeu. Através da troca de experiências. Através do intercâmbio de programas de integração. E através da afirmação de uma plataforma comum de direitos e de obrigações a que todos os imigrantes devem beneficiar. Mas a que todos devem também estar sujeitos.

A política de integração é uma política que faz a apologia da tolerância, da diversidade, do pluralismo, das vantagens que as sociedades europeias têm de se transformarem cada vez mais em sociedades multiculturais e multiétnicas.

Mas é também uma política que explica que há domínios onde tem que prevalecer a intolerância.

Teremos que ser intolerantes na afirmação da defesa dos valores dos Direitos Humanos e da dignidade da pessoa humana.

Teremos que ser intolerantes na afirmação de valores como o da liberdade religiosa ou da igualdade entre os homens e as mulheres.

Porque estes factores de intolerância sobre valores essenciais que são identitários das sociedades plurais, abertas e de convivência, que são as sociedades europeias, são os valores essenciais para ter sucesso na política de integração das comunidades imigrantes.

Por isso, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que foi adoptada em Nice, em Dezembro último, é um óptimo repositório destes nossos valores, morais e políticos, que nos definem enquanto identidade europeia.

Essa Carta reconhece direitos e obrigações, independentemente de nacionalidade.

Essa Carta prevê que o reconhecimento de direitos e obrigações aos cidadãos oriundos de países terceiros, que são residentes de longa duração na União Europeia, constitui um instrumento essencial para garantir que as sociedades europeias sejam, cada mais, sociedades prósperas, desenvolvidas. Sociedades plurais e diversificadas. Sociedades abertas. Mas, sobretudo, sociedades onde aqueles que nelas vivem sejam felizes. E o Direito à Felicidade não conhece diferença de cor da pele. Nem diferença de religião. Nem diferença de ideologia política.

O Direito à Felicidade é o mais básico direito da dignidade humana.

**José Narciso da Cunha
Rodrigues**

*Juiz do Tribunal de
Justiça das Comunidades
Europeias*

A relação entre imigração, integração e segurança é, mesmo no plano metodológico, problemática.

A uma realidade em rápida mutação junta-se a consciência de que muitos instrumentos de análise perderam eficácia e já nada é como dantes.

Noutros tempos, os conceitos pareciam arrumados e existia um método de classificação. As migrações tinham uma génese conhecida, colavam-se a reminiscências bíblicas ou a movimentos societais, lentos e previsíveis, e permitiam fazer a sociologia dos acontecimentos antes da sociologia política. Agora, não. Os fenómenos são implausíveis, incertos e difusos e o número de variáveis não garante que as mesmas causas produzam idênticos resultados. Grandes migrações coexistem com migrações localizadas, provocadas por guerras, *crashes* económicos ou crises de emprego.

Também no mundo da filosofia política e da ideologia, a orientação das noções de liberdade e de segurança deixou de situar-se nos mesmos quadrantes, qualquer que seja o discurso feito em homenagem a uma reivindicada coerência histórica.

O direito reflecte a mesma volatilidade e os juristas reconhecem que ficou para trás o tempo em que do conceito de liberdade se poderia extrair praticamente tudo o que interessava à vida da cidade. Ou mesmo a época em que a dialéctica entre liberdade e segurança não disfarçava a superior hierarquia da primeira.

Hoje, aceita-se que existe uma complementaridade essencial entre liberdade e segurança, pelo menos quando se fala do homem livre, isto é, do cidadão.

Alargou-se, assim, o campo de problematização e a trilogia imigração, integração e segurança encontrou novos referentes, desde o da globalização, cuja importância não pára de crescer, até ao da própria diferenciação entre segurança

externa e segurança interna que parecia obedecer a lógicas separadas quanto à ameaça e à resposta e actualmente, como recentes acontecimentos infelizmente demonstraram, não é tanto assim.

Influenciada por uma visão realista do mundo, a noção de segurança tinha sido classicamente analisada como uma questão de sobrevivência. Partia do pressuposto de uma ameaça existencial e, por isso, constituía objecto dos estudos de defesa e de estratégia.

É certo que, para muitos autores, esta perspectiva ignorava uma dimensão fundamental da segurança: a ontológica e epistemológica. Nos escritos nomeadamente de Hobbes, de Descartes e de Heidegger, a segurança aparece como relação com o ser, a existência, o conhecimento e a intersubjectividade ou como mediação entre a vida e a morte, entre a ordem e o caos. Mas a segurança pressupunha substancialmente uma atitude defensiva, garantida pelo uso legítimo da violência.

Estas correntes conservaram o seu valor explicativo enquanto perdurou a bipolaridade.

Porém, a partir dos anos 70, a mundialização e a emergência de redes transnacionais deram lugar a uma nova leitura em que pontificam os temas do caos, da desordem, da heterogeneidade, do *crash* civilizacional, da balcanização e dos etnonacionalismos.

As perspectivas de análise multiplicaram-se.

Desde a análise funcionalista, caracterizada pela crença normativa na integração dos imigrantes, à interaccionista-funcionalista que tende para abandonar a ideia de normatividade e vigiar a tendência expansionista do conceito de «segurança interna» articulando-se à roda de eixos antitéticos, como são os de geral-singular, nacional-internacional, administrativo-político, verdade-ficção, realidade-aparência, cooperação-concorrência. Ou às análises construtivistas-estruturalistas que põem em relevo a ideia de um *continuum* securitário que incluiria o terrorismo, a imigração, o asilo, a criminalidade organizada ou o holiganismo, fundando a convicção de um «défice securitário permanente» e alimentando uma ideologia unificadora em que todos aqueles fenómenos coabitariam.

As décadas posteriores à 2.^a Grande Guerra caracterizaram-se por tipos diferentes de migrações. No período que se seguiu à guerra, assistiu-se a migrações em massa de deslocados e refugiados cujos problemas, bem conhecidos, justificaram a intervenção das Nações Unidas por intermédio da Convenção de Genebra. Logo de seguida, entre 1960 e 1973, eclodiram grandes migrações laborais em que os países industrializados do norte recrutavam mão-de-obra em países do sul, com predominância para a Itália, Espanha, Portugal, Turquia e Marrocos. Foi também o tempo de alguns acordos bilaterais que procuraram resolver problemas suscitados pelo primeiro impacto das diferenças, especialmente no domínio da segurança social e do reagrupamento familiar.

Com o primeiro choque petrolífero, verificou-se um realinhamento do fenómeno das migrações, ainda que não seja consensual a determinação das causas. Ao mesmo tempo, cresceram as migrações ilegais.

Não obstante os importantes fluxos migratórios que ocorreram na Europa na década de 60, de que Portugal foi um dos mais salientes protagonistas, foi, a partir dos anos 80, numa fase já avançada da construção europeia, que se tomou consciência das novas implicações suscitadas pela imigração que não correspondiam já a velhos estereótipos da necessidade de recrutamento e de formação de mão-de-obra mas representavam um desafio à efectivação das ideias de Estado-providência ou de Estado-social.

O aumento de bolsas de pobreza, a deterioração das condições de vida nas cidades, a multiplicação de guetos, o ressurgimento de sentimentos de racismo e xenofobia ou a expansão do multiculturalismo abanaram as comunidades em três áreas que o sentimento comum tradicionalmente constituía em fortalezas: a ordem pública; a identidade cultural, e a estabilidade do mercado de emprego.

Esta evolução deu lugar a uma gradual incorporação das políticas de migração na estrutura comunitária. Na sequência do Acto Único Europeu, o Tratado de Maastricht (entrado em vigor em 1 de Novembro de 1993) introduziu um terceiro pilar relativo à justiça e aos assuntos internos no qual as migrações foram objecto de regulação intrergovernamental. A uma relativa insatisfação quanto à eficácia da solução, que, aliás, não podia criar expectativas quanto a um objectivo de harmonização, seguiu-se a comunitarização das questões relativas a imigração, asilo e refugiados, pelo Tratado de Amesterdão (entrado em vigor em 1 de Maio de 1999).

Uma das mais importantes inovações de Amesterdão foi efectivamente transferir as questões da imigração e do asilo para a competência da Comunidade, ainda que se tenha previsto um período de transição de cinco anos, contado da data da entrada em vigor do Tratado. A reunião que o Conselho realizou em Tampere, em Outubro de 1999, enunciou um ambicioso programa, em que avulta o partenariado com os países de origem dos imigrantes, um sistema comum de asilo, o tratamento justo de nacionais de países terceiros e a gestão adequada dos fluxos migratórios. Particularmente, a ideia do partenariado com os países de origem vai revelar-se decisiva para um projecto humanizado e desenvolvimentista das migrações.

Pode, de algum modo, dizer-se que, enquanto o mercado interno visa principalmente as migrações internas, a área de liberdade, segurança e justiça está mais atenta às migrações do exterior. Há uma manifesta complementaridade entre os dois fenómenos e a Comissão Europeia não deixa de chamar a atenção para o núcleo daquilo que são as tradições democráticas e a compreensão da regra do Estado de Direito pelos Estados-membros e para o objectivo empreendido pelo Tratado de Amesterdão de habilitar os cidadãos à efectiva titularidade destes

valores. Para a Comissão, as noções de «liberdade», «segurança» e «justiça» estão associadas. É difícil exercer a liberdade sem segurança e sem um sistema judicial em que os cidadãos possam confiar.

O artigo 14.º, n.º 2, CE estabelece que o mercado interior compreende um espaço sem fronteiras interiores no qual a livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais é assegurada. No que se refere a pessoas, o princípio visa, em geral, quem exerce, quem se prepara para exercer ou quem exerceu uma actividade económica. A legislação comunitária, interpretada pelo Tribunal de Justiça, prevê um conjunto de respostas, em que se destaca:

- a abolição de restrições na circulação e residência de trabalhadores, prestadores de serviços e pessoas procurando estabelecer-se noutros Estados-membros e a concessão de todos os direitos sociais e fiscais reconhecidos aos trabalhadores do Estado de acolhimento;
- a obrigação de os Estados-membros assegurarem ao cônjuge e aos filhos dessas pessoas direitos de residência equivalentes aos garantidos a elas próprias;
- a garantia do direito aos benefícios de segurança social, no Estado de acolhimento, aos trabalhadores migrantes da Comunidade;
- o direito de permanência, no Estado-membro, após o termo da relação de emprego, do fim do exercício de uma actividade independente ou da reforma (sob reserva de não imposição de um encargo excessivo ao Estado de acolhimento);
- o direito genérico de permanecer ou de residir, particularmente para os economicamente auto-suficientes;
- direitos de residência para estudantes.

O pensamento europeu, que partiu de uma concepção de liberdade de circulação fundamentalmente económica, evoluiu, culminando, com o Tratado de Maastricht, numa nova categoria, a de cidadania.

Porém, entre a situação dos cidadãos ou residentes comunitários e a dos provenientes de países terceiros, existe a de pessoas que beneficiam de direitos de imigração de diversos graus, desde os concedidos a nacionais da Islândia, do Liechtenstein e da Noruega, até aos reconhecidos por acordos celebrados com vários países do centro e do leste da Europa, como a Bulgária, a República Checa, a Estónia, a Hungria, a Letónia, a Lituânia, a Polónia, a Roménia, a Eslováquia e a Eslovénia. Sem esquecer, com precedência e maior relevo, os acordos de associação e de cooperação, designadamente os celebrados com a Turquia e com países do Magrebe.

Em alguns casos, esta experiência de abertura a cidadãos de países terceiros determinou estatutos sociais que se aproximam do dos trabalhadores migrantes comunitários.

Passaram, por assim dizer, a existir na Europa diversas espécies de imigrantes.

Desta maneira, as migrações tornaram-se fonte de uma multiplicidade de estatutos jurídicos pessoais, desafiando a dicotomia clássica cidadão/estrangeiro.

O aparecimento de um novo conceito que substitui o de estrangeiro, o de imigrante extracomunitário, já não radica num vínculo de pertença ou de afinidade cultural.

É apenas um exemplo das várias transformações que produziram uma fragmentação de identidades e deram lugar a identidades aleatórias e mutantes.

Estes novos imigrantes entram frequentemente no espaço comunitário para fazer o trabalho que mais ninguém quer e contribuem para a formação de bolsas de economia clandestina em que as condições de trabalho se assemelham à escravidão. Atirados, muitas vezes, para as áreas mais afastadas e degradadas das cidades, excluídos dos modos de vida comuns, recusando a escolaridade dos filhos para evitarem a detecção da clandestinidade, representam a ausência de mecanismos que permitiriam aquilo que foi denominado de porosidade progressiva entre classes antagónicas. O ciclo de pobreza reproduz-se, quando não se acentua, na segunda geração. Ninguém espera que uma criança que não foi sequer à escola desabroche para a integração na adolescência. Nesta idade, a marginalidade e o mundo da delinquência oferecer-lhe-ão as possíveis soluções de sobrevivência.

O Tribunal de Justiça tem-se vindo a ocupar destas situações, em especial no que respeita à questão da recusa de entrada ou da expulsão de estrangeiros:

Quando declarou que a alegação de «ordem pública», «segurança pública» ou «saúde pública» constitui uma derrogação a um princípio geral e deve ser estritamente motivada; quando afirmou a proeminência das normas comunitárias face aos direitos nacionais; quando definiu os limites impostos ao exercício do poder discricionário por parte das autoridades dos Estados-membros; quando esclareceu que a excepção de «ordem pública» «pressupõe a existência, para além da perturbação da ordem social que qualquer infracção implica, de uma ameaça genuína e suficiente a exigências de ordem pública relativas a interesses fundamentais da sociedade»; enfim, quando exigiu que uma medida relativa a um indivíduo deve basear-se exclusivamente na conduta deste e não em motivos estranhos, como são, nomeadamente, objectivos de prevenção. Em especial, o Tribunal chamou a atenção para o facto de que condenações anteriores não podem, por si, constituir motivo para tomar medidas restritivas do direito de residência de um nacional da Comunidade, podendo apenas servir como prova da subsistência de uma propensão da pessoa para a actividade criminosa.

Mas outra é a questão de saber se as políticas podem, a curto prazo, interpretar e dominar atitudes culturais que têm raízes e condicionamentos seculares.

O que pode dizer-se é que as hipóteses especulativas dispararam com este desenvolvimento institucional. Com ele, o discurso e as tecnologias securitárias entraram nas políticas de imigração. O crescimento do número de imigrantes ilegais e de requerentes de asilo determinaram respostas específicas que, naturalmente atentas à opinião pública, utilizam critérios de pertença na identificação da ameaça.

Ora, como é reconhecido, são os grupos sociais que definem o que consideram ser o ideal de estilo de vida e, a partir dele, reificam figuras de perigo como as do criminoso, do doente mental ou do intruso. A mensagem que se procura transmitir é que o Estado é o primeiro instrumento de defesa perante o medo e a insegurança e que a nacionalidade é um baluarte e uma garantia. O sentimento de nacionalidade adquire, assim, uma função de segurança face ao risco de perda de um emprego precário, à ameaça de desintegração social pela diferença ou ao sentimento de fragilização da identidade cultural.

A imagem do delinquentes étnico surge então esculpida na sua pretensa condição de membro de uma sociedade dissimulada. As estratégias de exclusão, de diferenciação ou de isolamento dominam o próprio paradigma criminal e já não se aplicam só aos indivíduos mas também às etnias.

De facto, no processo de formação da opinião pública, as representações sociais têm um importante papel. Waever sustentou que, na integração europeia, o medo de retorno ao sistema internacional europeu que vigorou no século XIX contribuiu para o fortalecimento da homogeneidade e da coesão. Outro indício é o do discurso que tende a identificar o multiculturalismo como causa de desintegração social.

São múltiplas as críticas dirigidas contra a securitização da imigração e elas partem, desde logo, do risco de um fosso entre o cidadão ou o residente comunitário e o proveniente de países terceiros. Tanto mais que a chamada euroemigração é bem menor que a imigração de outros países. Em 370 milhões de habitantes, apenas 5,5 milhões de cidadãos comunitários fizeram uso do direito de estada num Estado-membro contra 12,5 milhões de estrangeiros terceiros.

Diz-se que, com a abolição de fronteiras internas, está a verificar-se o reforço do controlo nas fronteiras exteriores, o que poderá transformar a Europa, a pouco e pouco, numa fortaleza. Do mesmo modo, a abolição de fronteiras internas estaria a ser substituída por controlos de identidade pessoal no interior de alguns países, limitando a liberdade de circulação e o gozo sem constrangimento dos espaços comuns, o que parecia constituir imagem de marca das concepções comunitárias.

Não falta ainda quem veja, na construção da segurança interior da Europa, especificamente no espírito de Schengen, reacções corporativas e de autodefesa profissional, visando iludir as responsabilidades políticas e criando um mosaico de lugares de decisão e de poderes burocráticos.

Vem, depois, a questão do discurso.

Para uma considerável franja do poder e da opinião, o discurso sobre imigração tende, cada vez mais, a ser securitário.

A segurança adquiriu a força mobilizadora dos mitos e está a converter-se numa tecnologia política utilizada para defender e sustentar a governamentalidade. De tal modo que, em alguns países, este tipo de discurso atravessa fronteiras partidárias e utiliza uma panóplia de argumentos tirados, muitas vezes, de realidades difusas ou não demonstradas. Desde a desculpa de que os países desenvolvidos não podem acolher «toda a miséria do mundo» e, daí, a necessidade da repartição do fardo e do estabelecimento de níveis de tolerância à agressão identitária, até aos argumentos tirados do multiculturalismo e do republicanismo, em que as diferenças culturais, religiosas e civilizacionais se postulariam como obstáculo à afirmação de uma cultura cívica estatal.

Enfim, no mesmo registo, os discursos moralizadores falam de anomia e de perda de valores.

Em síntese, pode dizer-se que, no plano simbólico, os discursos anti-imigração se alinham segundo quatro grandes motivos: um sócio-económico, em que se destaca a relação imigração/desemprego/crise do Estado-providência; o securitário, em que emergem os temas da soberania, das fronteiras e da segurança interna e externa; o identitário, em que se valoriza a relação imigração/invasão/demografia/perda de identidade, e o político, em que dominam os problemas do racismo e da xenofobia.

Subjacente a este discurso está o pensamento herdado do século XIX em que as grandes causas explicavam a «inimizade» e a violência.

Este discurso deixou, como se sabe, de fazer sentido numa sociedade de risco, como é a actual. A «verdade dos números» pela qual os serviços oficiais tendem a transformar em prova o que, muitas vezes, não é mais que uma crença numa probabilidade, alia-se àqueles argumentos para fundamentar um discurso «declinista» que arrisca a que o Estado social se possa converter num Estado de segurança interna ou, por outras palavras, num Estado de vigilância total.

Como escreveu Jef Huysmans, está latente o mito de que, tendo, no passado, existido uma comunidade nacional homogénea ou, segundo uma certa concepção, uma «civilização ocidental», ela poderia ser restabelecida através da exclusão de imigrantes identificados como estrangeiros culturais.

É um domínio em que a importância do discurso é fundamental. Para muitos, a segurança realiza-se mesmo pelo discurso, é uma prática auto-referencial. Certamente uma situação dilemática, pois pode sempre dizer-se que, se falar-se em imigração como problema contribui para a securitização da imigração, não o fazer pode traduzir-se em défice metodológico.

São questões que extravasam a Europa.

Segundo o Banco Mundial, em 1993, cerca de 100 milhões de pessoas viviam num país que não era o seu e, posteriormente, esta tendência apenas se intensificou. É legítimo perguntar se não haverá uma contradição ontológica entre a mundialização de cariz liberal que estimula o crescimento dos movimentos de capitais, de mercadorias e de informação e é restrictiva quanto às pessoas. Do mesmo modo, é cada vez mais difícil distinguir entre imigração por motivos políticos, económicos ou ecológicos. Basta ver os milhões de imigrantes provocados pela desertificação subsariana.

Finalmente, uma das críticas mais fundamentadas dirigidas às políticas de imigração é que elas visam sobretudo a obtenção de legitimidade. Seria essa a razão por que a imigração é encarada como um problema e não como um facto social. O objectivo estaria no imperativo de desmantelamento do Estado social.

As políticas funcionariam como factor de reequilíbrio, de relegitimação motivado pelo processo de desintegração desencadeado por políticas neoliberais que arrastaram determinados grupos para condições extremas de precaridade e vulnerabilidade. Para alguns autores, esta estratégia encerraria mesmo um risco de contaminação perversa que desarmaria a diferenciação ideológica e afectaria o núcleo do Estado de direito.

Em meu entender, é urgente assumir que a sociedade aberta é uma sociedade de risco e aceitar uma estratégia que ordene o viver quotidiano em função das relações de ameaça e de confiança que é possível prever. Como é necessário ter discernimento para, pelo discurso ou pela comunicação, não converter saberes e experiências securitários em perigos sociais.

Por isso, como tem sido referido, em vez de uma política que se limite a procurar a estabilidade social da população estrangeira e a adequar os fluxos migratórios à conjuntura das relações sócio-laborais, importaria ter outra ambição e interrogarmo-nos sobre se, na Europa, a imigração não tende afinal a reproduzir o modo do ser urbano, com as suas características de heterogeneidade, densidade de relações, superficialidade de intercâmbios culturais e perda de códigos da identidade de origem. Em idêntica perspectiva, o que está em causa é a incapacidade para responder ao desafio que o multiculturalismo representa para as democracias e que conduz à tentação de defender a ideia de que Estado é igual a Nação e igual a Cultura. Por outras palavras, de ultrapassar o etnocentrismo que, ainda que inconsciente e, muitas vezes, sob a capa do universalismo, oculta o pavor da diversidade.

O objectivo comunitário não pode ser olhar as migrações como problema. Deve ser encará-las como importante factor da construção europeia.

Portugal é, um país que conhece e sente, como poucos, o fenómeno das migrações.

Particularmente na segunda metade do século XX, os movimentos migratórios sucederam-se, nas suas plúrimas formas. Migrações de massa motivadas por

razões económicas ou de luta armada, migrações determinadas por condicionaismos políticos ou por conjunturas do mercado de emprego; migrações de saída e de retorno; migrações de duplo sentido, e migrações, quase sempre, geograficamente diversificadas. A América, a África e, depois a Europa, foram palco destes movimentos que chegaram aos nossos dias com uma realidade que traduz um pouco a síntese deste processo histórico: continua a verificar-se a saída e retorno de nacionais, enquanto os movimentos de imigração se intensificam, provenientes de lugares tão diferentes quanto são os países africanos de expressão oficial portuguesa, especialmente Cabo Verde, o Brasil e, mais recentemente, os países do leste europeu.

Concretamente quanto à imigração, a etiologia dos casos teve uma primeira expressão na descolonização e orientou-se, posteriormente, no que respeita a todos os países mas, sobretudo, ao Brasil e ao leste da Europa, por factores de conjuntura económica e de mercado de emprego. O denominador comum tem sido a procura ou a aceitação de mão-de-obra competitiva, para utilizar um eufemismo.

A condição de Estado-membro da União Europeia favorece e estimula a vinda destes imigrantes.

A esta diversidade não correspondeu, no entanto, uma diferenciação de modelos de integração. Ou porque simplesmente não existem ou porque são normalmente produto de voluntarismos avulsos. O trabalho clandestino, a impossibilidade ou dificuldade dos reagrupamentos familiares, a inexistência ou falta de coesão dos núcleos sociais, a inevitável guetização provocada por um suburbanismo desordenado e, no limite, auto-ordenado por grupos étnicos, tudo isto tem sido um obstáculo à integração. Que, aliás, tem sido deixada à actividade ou à reactividade de movimentos sociais, mesmo quanto a imigrantes provenientes de países africanos, em que o mito da assimilação não sobreviveu à descolonização e pareceria dever ter obrigado a equacionar respostas alternativas.

Quanto ao discurso, é de notar o papel nuclear que tem sido exercido pelos *media*, de que seria possível dar significativos exemplos, a começar pelo dos não distantes verões quentes: o primeiro, dos homicídios espectaculares e, no entanto, como se veio a demonstrar, contidos nas estatísticas tradicionais; o segundo, dos assaltos cometidos por jovens delinquentes.

Em contraponto, só recentemente parece estar a desenvolver-se um discurso político autónomo e partidariamente empenhado.

A imigração produz insegurança ?

Está por demonstrar a relação de causalidade.

Em muitos casos, os imigrantes assumem-se e comportam-se como verdadeiros resistentes a um ambiente social hostil e lutam por um estatuto de cidadania que lhes é recusado, em nome da lei, em nome do mercado ou em nome de reflexos de quem olha o estrangeiro na cidade dos outros.

É certo, como explica qualquer manual de criminologia, que a clandestinidade, o desemprego e o subemprego, o trabalho mal remunerado, os obstáculos ao reagrupamento familiar, a inexistência do sentido de pertença ou o próprio enfraquecimento dos traços identitários são factores de marginalidade.

Mas isto só quer dizer que, em vez de securitizarmos a imigração, devemos securitizar as formas de organização da nossa vida colectiva.

Em conclusão, sinto-me tentado a resolver o teorema algo provocador em três *iii* (imigração, integração, insegurança) com uma equação simples: imigração + integração = segurança.

Referências bibliográficas

- JUAN JOSÉ MARTÍN ARRIBAS, *Los estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Burgos, Universidade de Burgos, 2000.
- FRANCISCO SANABRIA MARTIN (dir), *Los dos Pilares de la Unión Europea*, Madrid, 1997.
- CHRISTOPHER LAYTON, *A step beyond fear*, Wiltshire, 1989.
- HANS VAN AMERSFOORT, «International Migration and Civil Rights: the Dilemmas of Migration Control», in an *Age of Globalization*, The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement of Persons in the European Union, Kluwer Law Interantional, 1999, pp. 73 e segs.
- VINCENT COUSSIRAT-COUSTÈRE, *Les politiques migratoires au sein de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme, Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 207 e segs.
- STEVE PEERS, ALIENS, WORKERS, CITIZENS OR HUMANS? *Models for Community Immigration Law*, Implementing Amsterdam, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2001, pp. 291 e segs.
- ELSPETH GUILD, *Primary Immigration: The Great Myths*, Implementing Amsterdam, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2001, pp. 65 e segs.
- PIETER BOELES, *Introduction: Freedom, Security and Justice for All*, Implementing Amsterdam, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2001, pp. 2 e segs.
- CLÁUDIA FARIA e LAURA CORRADO, *Vers une politique européenne commune en matière d'asile et de migration*, Eipascope, n.º 2001/2, pp. 2 e segs.
- MARC MARESCAU, «L'Union Européenne et l'immigration au début du nouveau millénaire», *Revue des affaires européennes*, 2000/1-2, pp. 3 e segs.
- JEF HUYSMANS, «The European Union and the Securitization of Migration», *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n.º 5, Dec 2000, pp. 751 e segs.
- P. J. KUIJPER, «Some legal problems associated with the communitarization of policy on visas, asylum and immigration under the Amsterdam Treaty and incorporation of the Schengen acquis», *Common Market Law Review*, vol. 37, n.º 2, 2000, pp. 345 e segs.
- HÉLÈNE RANNOU, «La citoyennete européenne et l'immigration», *Revue des affaires européennes*, 2000/1-2, pp. 38 e segs.
- RYSZARD CHOLEWINSKY, «The EU *Acquis* on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights», *European Journal of Migration and Law*, vol. 2, n.º 3-4, 2000, pp. 361 e segs.
- KRIS POLLET, «The Amsterdam Treaty and Immigration and Asylum Policies: A Legal Analysis», *Revue des affaires européennes*, 2000/1-2, pp. 57 e segs.
- ESTHER EZRA, «The undesired: Exclusion (and Inclusion) in Migration Policy-Making in Europe», *Revue des affaires européennes*, 2000/1-2, pp. 7 e segs.
- JOANNE VAN SELM, «Regional Integration and the Rights of Migrants: Europe and Asia», *European Journal of Migration and Law*, vol. 1, n.º 2, 1999, pp. 215 e segs.
- JEAN-LOUIS CLERGERIE, «L'absence d'une véritable politique européenne de l'immigration», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n.º 4, Juillet/Août 1999, pp. 1201 e segs.
- ELSPETH GUILD, «Discretion, Competence and Migration in the European Union», *European Journal of Migration and Law*, vol. 1, n.º 1, 1999, pp. 61 e segs.
- FRANÇOIS BIENFAIT, «Quelques observations relatives à l'immigration et l'asile (...)», *Revue du droit des étrangers*, n.º 104, 1999, pp. 487 e segs.
- NIAL FENNELLY, «The European Union and Protection of Aliens from Expulsion», *European Journal of Migration and Law*, vol. 1, n.º 3, 1999, pp. 313 e segs.
- ANITA GRADIN, *Perspectives of a European Immigration and Asylum Law*, De Schengen à Amsterdam, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, 1999, pp. 9 e segs.
- LODE VAN OTRIVE, «Les savoirs universitaires et politiques sur la sécurité intérieure en Europe», *Cultures & Conflits*, n.º 31-32 (Sécurité et Immigration), 1998.

- AYSE CEYHAN e ANASTASSIA TSOUKALA, Contrôle de l'immigration: mythes et réalités, *Cultures & Conflits*, n.ºs 26-27 (Contrôles: frontières, identités. Les enjeux autour de l'immigration et de l'asile), 1997.
- JOHN TORPEY, «Aller et venir: le monopole étatique des 'moyens légitimes de circulation'», *Cultures & Conflits*, n.ºs 31-32 (Sécurité et Immigration), 1998.
- MONICA DEN BOER, «Crime et immigration dans l'union européenne», *Cultures & Conflits*, n.ºs 31-32 (Sécurité et Immigration), 1998.
- JEF HUYSMANS, «Dire et écrire la sécurité: le dilemme normatif des études de sécurité», *Cultures & Conflits*, n.ºs 31-32 (Sécurité et Immigration), 1998.
- DIDIER BIGO, «Sécurité et immigration: vers une gouvernamentalité par l'inquiétude?», *Cultures & Conflits*, n.ºs 31-32 (Sécurité et Immigration), 1998.
- AYSE CEYHANI, «Analyser la sécurité: Dillon, Waever, Williams et les autres», *Cultures & Conflits*, n.ºs 31-32 (Sécurité et Immigration), 1998.
- JAVIER DE LUCAS MARTIN, *Sobre la situación actual de la política de emigración en la Unión Europea. El caso español, Citizenship and immigration*, Milano, Giuffrè Ed, 1998, pp. 141 e segs.
- MALCOLM ROSS, «Cultural Protection: A Matter of Union Citizenship or Human Rights?», *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 235 e segs.
- DAVID O'KEEFE, *The Convention on the Crossing of External Frontiers of the Member States, De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1996, pp. 33 e segs.
- ANDREW GEDDES, «Immigrant and Ethnic Minorities and the EUs 'Democratic Deficit'», *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n.º 2, 1995, pp. 197 e segs.
- CATHERINE GOYBET, «Police, asile, immigration: l'Union est-elle en panne?», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 385, 1995, pp. 73 e segs.
- DAVID O'KEEFE, «The Emergence of a European Immigration Policy», *European Law Review*, n.º 1, 1995, pp. 20 e segs.
- C. N. KAKOURIS, *The Case Law of the Court of Justice of the European Communities on Immigration, Towards a European Immigration Policy*, Brussels, European University Press, 1994, pp. 155 e segs.
- GEORGES KARYDIS, «Le juge communautaire et la préservation de l'identité culturelle nationale», *Revue trimestrielle de droit européen*, 30-(4), 1994, pp. 551 e segs.
- ALFRED CAHEN, «Le processus d'intégration européenne et sa dimension de sécurité: remarques introductives», *Revue d'intégration européenne*, vol. IX, 1986, n.ºs 2-3, pp. 135 e segs.
- CHRISTOPHER COKER, «European Security: A British View», *Revue d'intégration européenne*, vol. IX, n.ºs 2-3, 1986, pp. 141 e segs.
- JEAN KLEIN, «Un point de vue français sur la sécurité en Europe», *Revue d'intégration européenne*, vol. IX, 1986, n.ºs 2-3, pp. 155 e segs.
- JOHN HALSTEAD, «The Security Aspects of European Integration: A Canadian View», *Revue d'intégration européenne*, vol. IX, 1986, n.ºs 2-3, pp. 177 e segs.
- PANOS TSAKALOYANNIS, «Western European Security: Are Institutions Relevant?», *Revue d'intégration européenne*, vol. IX, 1986, n.ºs 2-3, pp. 193 e segs.
- REIMUND SEIDELMANN, «European Security and the CSCE Process», *Revue d'intégration européenne*, vol. IX, 1986, n.ºs 2-3, pp. 209 e segs.
- ONU, Conseil Economique et Social, Commission des droits de l'Homme, Rapport du Secrétaire général relatif au Séminaire sur l'immigration, le racisme et la discrimination racial (Genève, 5-9 mai 1997).

Thomas Feltes ⁽¹⁾

Reitor

IMIGRAÇÃO, INTEGRAÇÃO E (IN)SEGURANÇA: O PAPEL DA ÉTICA POLICIAL E DO TREINO POLICIAL

A migração na Europa

Aquilo a que podemos chamar «europeização» e «globalização» são dois desenvolvimentos que já têm grande influência nas vidas dos povos da Europa e que terão ainda mais influência nos próximos anos. Para as sociedades abertas da Europa, que já têm de enfrentar processos de migração, estes desenvolvimentos acarretarão alterações ainda mais drásticas: a vida em conjunto numa sociedade multiétnica com um grande grau de mobilidade.

Devemos, portanto, preparar as gerações vindouras e as forças policiais de todos os países para esta nova situação, fomentando a compreensão para as causas subjacentes a estes processos, erradicando irracionais receios e julgamentos, encorajando uma percepção mais incisiva dos efeitos positivos da migração, construindo uma capacidade de tolerância nas relações com os outros ⁽²⁾:

A migração põe as pessoas de diferentes raças, culturas e línguas em contacto mais próximo umas com as outras, fazendo enormes exigências à sua tole-

⁽¹⁾ Professor Doutor Thomas Feltes, jurista, Reitor da «University of Applied Police Sciences» (Universidade de Ciências Policiais Aplicadas), Baden-Württemberg, Alemanha. mail@ThomasFeltes.de www.ThomasFeltes.de.

⁽²⁾ *Migrations in the 20th century and their consequences – ways forward for history lessons within a European context*, de Ralf Kaulfuss; <http://culture.coe.fr/histoire/eng/rapports/>

rância. Em muitos países europeus, um número crescente de imigrantes está a deslocar-se para as cidades, as quais já albergam a maioria da população do país juntamente com muitos dos seus problemas, ou para áreas rurais onde as pessoas não estão habituadas a viver juntas e porta a porta com estrangeiros ou «alienígenas». Isto é particularmente difícil em países, ou certas regiões de países, nos quais já constitui um desafio para os «nativos» deslocarem-se de um distrito para outro, como é, por exemplo, o caso da Alemanha, devido aos diferentes dialetos, às diferentes filosofias de vida e às diferentes culturas. Mesmo depois de 10, 20 ou mais anos a viver numa comunidade, sentimo-nos e somos tratados como «estrangeiros», embora sejamos «alemães».

O tópico da migração é bem conhecido e discutido em todas as instituições da UE; em Janeiro e Março de 2001, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa adoptou três recomendações relativamente a esse tópico. Uma sobre «Cuidados de saúde e direitos legais de refugiados e migrantes» (anexo 1; 13-3-2001), outra sobre «Migração clandestina do Sul do Mediterrâneo para a Europa» (anexo 2; 17-1-2001) e outra sobre «Combatendo a migração ilegal e o tráfico de seres humanos» (anexo 3; 22-1-2001). Foram também elaboradas muitas recomendações sobre direitos humanos e migração durante os últimos anos.

Infelizmente, as discussões sobre migração muitas vezes não estabelecem a diferença entre os vários aspectos da migração legal e ilegal, do asilo e do tráfico de seres humanos como parte do crime organizado. Além disso, os antecedentes sociológicos e históricos de um determinado país são muito importantes quando falamos de migração e imigração. Alguns países, como é o caso do meu, a Alemanha, têm tido problemas económicos, na Alemanha pelo menos em parte causados pelos efeitos da unificação. Serviços sociais e públicos sobrecarregados, desemprego crescente, a discussão sobre se se deve ou não mudar o sistema de segurança social e o declínio dos orçamentos financeiros individuais são desafios que se colocam à população alemã.

Existem divisões cada vez mais profundas entre as classes (os ricos estão a ficar mais ricos), mais famílias desfeitas, mais jovens (e especialmente crianças)

[erapportdilligen.htm](#); esta comunicação também realça conceitos de migração e fornece um bom panorama relativamente aos aspectos históricos na Europa e às estratégias; ver também http://www.unine.ch/fsm/mission_d.htm (Fórum suíço para os estudos da migração); <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/eurostat.html> (Gabinete de Informação Estatística das Comunidades Europeias); http://www.unicef.org/unece/stats/stats_h.htm (Nações Unidas/Comissão Económica para a Europa); <http://www.cemes.org> (Centro para a Migração Europeia e Estudos Étnicos); <http://www.igc.ch/framstat.htm> (Consultas Intergovernamentais sobre as Políticas de Asilo, Refugiados e Migração na Europa, América do Norte e Austrália); <http://www.ercomer.org> (Centro Europeu de Pesquisa para a Migração e Relações Étnicas).

a viver abaixo do limiar da pobreza e uma raiva crescente entre os desfavorecidos. Esta raiva parece resultar em xenofobia e aversão a quem é estrangeiro ou se assemelha a um estrangeiro.

Em muitos estudos empíricos que dirigi nos últimos anos, encontramos um aspecto comum causador de medo público: estranhos. Se perguntarmos às pessoas qual a razão do seu receio de crime ou sentimentos de insegurança, «estranhos» são mencionados por mais de três em cada quatro pessoas entrevistadas, seguidos de «escuridão» ou «locais escuros» (tais como garagens públicas, estações de comboios, etc.) e «faltas de civismo». Os locais que as pessoas consideram atemorizadores são as estações de comboios e outros locais públicos onde estranhos (especialmente jovens) deambulam de um lado para o outro, comportando-se de forma desordeira e por vezes envolvendo-se em lutas.

A imagem internacional da Alemanha relativamente à abertura a pessoas de outras nacionalidades é bastante negativa, o que se deve a incidentes de violência cometidos por grupos de direita e relatos de xenofobia. A causa de tais incidentes encontra-se numa realidade social caracterizada por conflitos contínuos relacionados com estrangeiros, muitas vezes acompanhados por actos de violência e ódio. Por natureza, estes conflitos são objecto de actividades policiais. Embora a Alemanha não seja sequer um dos países com uma percentagem muito alta de estrangeiros e, portanto, não esteja sujeita ao perigo de dissolução da sua identidade nacional (apenas cerca de 9 % de todas as pessoas que vivem na Alemanha estão registadas como estrangeiras), parece fazer parte do «léxico nacional» alemão que, especialmente em tempos de insegurança social geral, os estrangeiros servem de bodes expiatórios. Além disso, a imigração ilegal depois de 1993, muitas vezes percebida como estando relacionada com o crime organizado, tornou-se um importante assunto do policiamento em geral, e do policiamento de fronteiras em particular. Pelo menos, a entrada de um grande número de estrangeiros é acompanhada por um aumento de certos crimes.

A particularidade da situação alemã num mundo em globalização após a queda do bloco de Leste, a qual foi seguida por um aumento da migração e dos movimentos de refugiados, pode ser vista como uma combinação tanto das condições de transição social e insegurança como de uma mentalidade xenófoba latente que se manifesta em explosões de actos violentos por parte de grupos específicos, designadamente jovens. A violência de extrema direita contra estrangeiros e membros de subculturas, tais como os sem-abrigo, tem aumentado dramaticamente. Tais actividades causam sentimentos de ameaça e medo, não só para os estrangeiros mas também para a maioria da população alemã, e tanto os estrangeiros como os nativos alemães estão unidos por fortes expectativas em relação ao Estado em geral e à polícia em particular para garantirem a segurança.

Falando a um nível mais geral, os conflitos multiculturais em muitos países são encarados como questões de segurança interna e, portanto, como um grande desafio ao controlo social e, porventura, ao trabalho policial ⁽³⁾.

Embora a questão dos conflitos multiculturais pareça ser uma grande preocupação, ela é apenas parte de uma transformação de todo o sistema de controlo social e policiamento dentro de uma Europa em vias de unificação. Como descreve Koslowski, «*embora os estados possam estar a realçar a sua capacidade de controlo da migração 'indesejada', quer numa base individual, quer através da cooperação com outros estados, também o negócio da migração ilegal por traficantes organizados aumentou as capacidades dos 'indesejados' para migrarem*» (Koslowski 2000, p. 203). Esta perspectiva de criminalizar a migração ilegal tornou-se uma directriz para a conceptualização e organização do trabalho policial na União Europeia. Fluxos de migração e de refugiados são vistos e tratados como ameaças à segurança interna da União Europeia ou «País-Schengen» e firmemente ligados ao crime organizado.

De acordo com as autoridades, a imigração ilegal juntamente com o tráfico de seres humanos faz parte das ameaças e dos perigos mais graves na Europa que devem ser seguidos de perto e repelidos pelas forças de segurança. Deste modo, o trabalho policial tem de estar relacionado com estes novos «cenários de ameaça» mas também temos de colocar a questão se é a imigração, em si própria, que constitui uma «ameaça capital», ou componentes especiais de migração ou fenómenos que acompanham a imigração.

Parece importante estabelecer a diferença entre:

- o problema e as causas da migração e da imigração;
- o asilo;
- e os problemas de insegurança que acompanham o crescente número de pessoas migrantes e o crescente abismo cultural e económico dentro da Europa e estados vizinhos.

A migração e a violência xenófoba

O desenvolvimento e a expansão de atitudes xenófobas e violência não podem ser unicamente atribuídos a défices de personalidade e a problemas de socialização de perpetradores individuais ou a crises sociais, económicas e cultu-

⁽³⁾ Face a estas tarefas, foi criada na Alemanha, em 2000, pelo Ministro da Administração Interna, uma comissão de peritos chamada «Zuwanderungskommission» (Comissão sobre Imigração) para desenvolver propostas e sugestões sobre o modo como lidar com as questões de estrangeiros e a imigração.

rais da sociedade como um todo. O que temos de tomar em consideração de modo a compreendermos e explicarmos o que se está a passar é a maneira como a imigração e a integração de estrangeiros estão vulgarmente organizadas em alguns países europeus. Na Alemanha, todos os partidos políticos, com excepção do «Partido dos Verdes», declararam, nos últimos anos, que há demasiados estrangeiros a virem para a Alemanha e que a Alemanha não é um país de imigração — contrariamente ao facto de que na realidade a Alemanha é um país com uma elevada taxa de imigração e que necessita desta imigração devido à estrutura etária da sua sociedade. *Slogans* como «O barco está sobrelotado» (usado pelo Ministro Federal do Interior, membro do Partido Social Democrata, em 2000) ou «Crianças em vez de Índios» (um *slogan* usado por membros do Partido Conservador para combater planos para uma «Carta Verde» para especialistas em computadores — a maior parte provenientes da Índia — da autoria do Governo Federal em 1999) forneceram alguns sinais políticos às pessoas e levaram os extremistas de direita a acreditar que poderiam ter um apoio alargado para as suas acções. O que observámos na Alemanha, bem como em outros países europeus, foi a emergência de novos conflitos étnicos e o aumento de movimentos nacionalistas xenófobos, que ultrapassam a franja política de direita e atingem o centro da sociedade, no seu todo.

Para a Alemanha, a seguinte citação de um perito alemão em Ciências Sociais, estudioso de extremistas de direita, expõe claramente o problema:

O conflito sobre o asilo é apenas o prelúdio de um novo conflito fundamental: o conflito sobre a imigração e, por extensão, sobre a futura definição da nossa sociedade como uma sociedade multicultural e multiétnica. A violência juvenil ganha importância política nestes conflitos e é, sob certas condições, um meio eficiente de promover alterações, como pode ser avaliado a partir dos processos políticos trazidos à luz pela violência. Até que ponto os movimentos de direita ou racistas se desenvolvam a partir daqui depende de (a) estarmos ou não em posição de permitir e controlar a imigração, nomeadamente estipulando quotas; (b) estarmos ou não preparados e dispostos a garantir a integração, não apenas económica e social mas também legal; (c) sermos ou não capazes de aprofundar e facilitar os necessários processos de aprendizagem, os quais constituem um pré-requisito tanto para ultrapassar perspectivas etnocêntricas como para desenvolver a tolerância e a solidariedade para além das fronteiras culturais; e (d) se a confiança na economia do mercado social pode ou não ser restabelecida para todos aqueles que se vêem (ou vêem outros que lhes estão próximos) ameaçados pelo desemprego, pela subida das rendas e pela erosão da assistência social (Willems 1995, pp. 180 e seg.).

A polícia, os direitos humanos e a migração

As organizações de direitos humanos criticam as violações dos Direitos Humanos dos refugiados e dos migrantes por parte da polícia e das forças de segurança em praticamente todos os países europeus. Na Alemanha, a documentação de uma organização de direitos humanos relatou um total de 89 migrantes mortos e 114 feridos na fronteira de leste entre 1993 a 2000 ⁽⁴⁾.

Hoje a polícia está mais altamente treinada do que nunca, e a qualidade do treino provavelmente nunca foi tão elevado. Isto é válido para a maior parte dos estados da Europa ocidental. Alguns países já criaram cursos especiais sobre «Polícia e Direitos Humanos» e o Conselho da Europa tem um «Programa Polícia e Direitos Humanos» com muito material, brochuras e cartazes ⁽⁵⁾. Neste endereço estão disponíveis os padrões de Direitos Humanos, bem como algumas dúzias de instrumentos internacionais e documentação do Conselho da Europa. A nova publicação *Textos Essenciais sobre Direitos Humanos para a Polícia* é uma compilação dos instrumentos internacionais — globais, regionais e extratratados — com uma importância particular para o policiamento ⁽⁶⁾.

A «Carta de Roterdão: Policiamento para uma sociedade multiétnica» ⁽⁷⁾, elaborada numa conferência em Roterdão, em Maio/Junho de 1996, e os «10 Padrões Básicos de Direitos Humanos para Agentes das Forças de Segurança», da Amnistia Internacional, são bons exemplos dessa «documentação» e recomendações. A brochura *Trabalho Policial numa Sociedade Democrática*, publicada em 2000 pelo «Programa Polícia e Direitos Humanos do Conselho da Europa», em inglês, francês e alemão, constitui também um passo na direcção certa.

O que também noto é que existe uma tendência para estabelecer linhas de orientação, padrões éticos e Códigos de Ética por toda a Europa nos últimos 10 anos. A maior parte das ideias, transcritas para estes documentos, faziam par-

⁽⁴⁾ Respondendo a um pedido para apresentar números sobre migrantes e refugiados mortos e feridos nesta fronteira, o Governo Alemão explicou que essa informação estatística não estava disponível. Todos os casos de migrantes mortos conhecidos do Governo estavam relacionados com afogamentos ou suicídio. Relativamente a feridos, entre 1999 e 2000, foram registados 53 casos em que migrantes sofreram ferimentos em resultado da acção da polícia ou das forças de segurança. A maior parte dos ferimentos eram mordidas dos cães da polícia. Neste contexto, 28 agentes policiais foram objecto de investigações criminais. Dois destes processos estão ainda em curso e outros dois foram arquivados com base em culpa insignificante; o resto foi arquivado «por falta de provas».

⁽⁵⁾ Ver <http://www.humanrights.coe.int/police/main/english.html>.

⁽⁶⁾ *Essential Texts on Human Rights for the Police*, ed. de R. Crawshaw e L. Holstrom, Haia, Londres, Boston 2001; disponível também através do Conselho da Europa, «Polícia e Direitos Humanos – Para além do ano 2000», Linda.mcque-michael@coe.int; www.humanrights.coe.int/police; fax +33-388-412736.

⁽⁷⁾ Este e os documentos que seguem estão disponíveis em www.humanrights.coe.int/police.

te da Resolução n.º 690 relativa à Declaração sobre a Polícia, da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, publicada em 1979.

O facto de presentemente quase todas as forças policiais terem o seu «Código de Ética» pode ser o resultado das discussões sobre integridade policial e controlo policial, iniciados nos últimos anos. Mas podemos interrogar-nos se realmente existe a necessidade de uma «Ética Policial» tão especial. Os aspectos básicos de ética e de moral de uma sociedade, bem como a sua constituição e leis, deveriam ser os princípios éticos do policiamento. Se aceitarmos isto, não necessitaremos de um Código de Ética especial para a polícia.

Por outro lado, temos também de compreender que as forças policiais estão cada vez mais a perder as suas velhas estruturas hierárquicas, e com essa estrutura uma clara e facilmente compreensível organização de controlo. Um dos aspectos colaterais negativos da reorganização e reestruturação da polícia poderá ser que as pessoas que não estavam acostumadas a pensar e a trabalhar independentemente e a assumir a responsabilidade pelo que fazem precisem de algum tempo para se adaptarem às novas estruturas democráticas. Precisam também de ter uma visão clara sobre quais os seus objectivos e as pessoas para quem trabalham.

Falando de uma maneira geral, parece haver duas grandes abordagens para guiar o poder discricionário da polícia, para melhorar o controlo e para fortalecer a integridade. A primeira defende o estrito seguimento das normas como meio de controlar as acções da polícia enquanto que a segunda acredita na mudança da cultura informal das organizações policiais. Numa avaliação da reforma legal britânica dos anos 80, McConville e outros interrogam-se sobre a utilidade da reforma legal como método de mudança da prática policial uma vez que a subcultura ocupacional da polícia parece resistente à mudança. Para mudar a prática policial, seria necessário um «ataque à cultura ocupacional da polícia». Isto obtém-se através da redefinição do mandato policial e da instituição de novas formas de controlo.

Rob Reiner faz notar o impacto desigual da reforma legal na prática policial e conclui que as regulamentações legais, por si só, têm uma eficácia limitada na mudança da prática policial: «As alterações fundamentais devem ser feitas ao nível da cultura informal da polícia, das suas normas práticas.» Não é a lei ou um regulamento administrativo que influenciam a actividade de uma organização legal mas sim a cultura informal das instituições, nomeadamente dos seus membros. Se compararmos diferentes regiões ou áreas, o modo como as instituições agem ou reagem é, sem dúvida, influenciado pelo que podemos chamar «a cultura institucional local». Os hábitos são fortemente afectados pelas normas informais, atitudes, expectativas, práticas e procedimentos dos sistemas e protagonistas locais.

Além disso, os elementos subjectivos da comunidade policial local afectam o nível de preocupação com o uso ou mau uso do poder existente, o modo habitual segundo o qual são tratadas as queixas, etc. É bastante óbvio que os sistemas actuais e os seus actores desenvolvem padrões estáveis de comportamento. Não é fácil mudar esses padrões apenas através da imposição de uma nova lei ou da implementação de algumas novas estratégias administrativas. A cultura institucional local, dentro da qual existe um conjunto de valores partilhados, pode ser perturbada por um novo conjunto de normas oficiais fornecidas por legislação ou conselho, resultando numa situação ainda pior. Novas normas podem estar em contradição com os valores existentes da cultura local e podem ser encaradas como colocando um fardo indesejável nos praticantes e ter como resultado uma ignorância ou «destruição» das regras oficiais ou das novas normas.

A existência de cultura local é uma explicação altamente plausível para muitos dos fracassos dos esforços de anteriores reformas policiais. Poder-se-ia dizer que a ironia é que quanto mais o processo legal pressiona a polícia para garantir competência e controlo tanto mais a polícia é tentada a frustrar ou minar as restrições processuais.

As regulamentações legais e as linhas de orientação ou códigos estabelecidos, por si só, têm uma eficácia limitada para mudar a prática policial. A cultura local informal, apoiada ou construída por supervisores e superiores, parece ser da maior importância. É a cultura dos organismos policiais que encoraja os seus funcionários a resistirem ou a tolerarem certos tipos de má conduta. E, portanto, é esta cultura que encoraja a integridade policial. Os próprios polícias devem estabelecer limites eficazes contra o mau uso do poder e os actos ilegais dos seus parceiros. As actividades com vista a melhorar a integridade e fortalecer o autocontrolo dentro da força policial devem começar pelo treino de gestão para os que estão a chefiar forças policiais. Aquilo a que chamo «organização policial saudável» pode ser alcançado com supervisores saudáveis, respeitadores e responsáveis. A liderança é um elemento essencial quando se segue a via do controlo.

A responsabilização pelo poder e o esclarecimento dos que estão empenhados na linha da frente do policiamento e em assegurar a integridade da polícia é a nossa tarefa. Mas também evitar vácuos no controlo e aceitar que este é um valor institucional fundamental que deve ser assegurado por oficiais superiores.

Treino policial

Mas embora a relação positiva entre o treino e a prática pareça ser evidente, este aspecto não é muito estudado. Os benefícios do treino para as instituições são geralmente mais assumidos e servem como uma importante função legi-

timadora para os quartéis-generais, mais do que empiricamente demonstrado, e os estudos empíricos focaram-se na atitude dos agentes em vez de no efectivo comportamento. Um estudo de Mastrofski e Ritti ⁽⁸⁾, feito há alguns anos atrás, mostrou que o impacto do treino (neste caso em relação à aplicação da lei sobre condução sob o efeito do álcool) depende de considerações a nível da organização. O treino tem um efeito positivo significativo em organismos que fornecem um ambiente de apoio, mas falha quanto a ter efeito em organismos que, de outro modo, são indiferentes ou hostis às intenções para as quais os agentes são treinados. O efeito do treino depende, portanto, das oportunidades fornecidas pelas instituições para a sua aplicação, de supervisores que encorajem a pessoa treinada e respectivas intenções, bem como da sua relevância para as perspectivas de avanço na carreira. A filosofia do supervisor «Vão lá para fora e não se metam em sarilhos» ou «Vão para a rua e portem-se bem» não é boa para encorajar agentes altamente treinados (não é, sob qualquer perspectiva, uma boa filosofia). Devido à natureza mutável da sociedade, bem como à natureza mutável e grande cifra de crimes e ou receio público, é necessária uma reforma policial e uma nova compreensão do trabalho policial.

Agentes altamente educados e pessoal melhor treinado não garantem, por si só, uma melhor cooperação e comunicação, mas o treino e a educação constituem um factor *sine qua non* em relação ao caminho a seguir para melhorar a qualidade dos contactos policiais. Uma vez que agentes policiais altamente educados podem vir a sentir-se frustrados nos seus trabalhos, tornarem-se cínicos e procurarem maneiras formais ou informais de saída, devem ocorrer mudanças não apenas a nível de recrutamento, selecção e treino, mas também a nível do ambiente organizacional. Se assim não for, o novo pessoal terá poucas hipóteses de sobreviver na organização. As pressões para o conformismo são tão fortes que um novo agente ou se vê forçado a entrar na cultura policial, com os valores e orientações do grupo maior a substituírem os seus próprios, ou a sua vida transformar-se-á em algo tão desagradável que decidirá demitir-se.

No acelerado mundo dos nossos dias, os executivos da polícia necessitam de enfrentar uma barreira de mudanças com que diariamente são confrontados. A polícia deve desenvolver estratégias para planear, dirigir e controlar a mudança e para transformar a necessidade de mudança na sua própria filosofia. Um policiamento voltado para os problemas, um policiamento de equipa e, finalmente, um policiamento de proximidade são termos que reflectem a mudança de fi-

⁽⁸⁾ S. D. Mastrofski e R. R. Ritti, *Police Training and the Effects of Organisations on Drunk Driving Enforcement*, Justice Quarterly 13, 2, 1996, pp. 291 e seg.

losófia do policiamento nos últimos anos. Embora esta mudança possa ser, para alguns observadores de fora, demasiado lenta, para o sistema interno da polícia constitui um tremendo desafio pois as principais estruturas de comando, a estrutura e a forma da organização têm de mudar. Isto inclui mudanças a nível da atitude, da organização e da subcultura.

Uma vez que a complexidade da carga laboral não está apenas a aumentar mas também a mudar com o tempo, o treino policial deve estar em constante actualização. Conteúdos e objectivos devem ser mudados e adaptados às novas circunstâncias. A polícia tem de lidar com um aumento do volume, da gravidade e da complexidade do seu trabalho, agravado pela dimensão internacional em expansão, a qual exige novos recursos, ligações e troca de informações. O desenvolvimento de novas tecnologias e uma maior mobilidade devida à abolição das fronteiras permitem às organizações criminosas o acesso a mercados mais vastos com uma maior facilidade de rotas de fuga e a disponibilidade de sistemas de comunicações eficazes. Além disso, a instável situação económica e social, a contenção económica, o desemprego maciço e novas vagas de migração de países do terceiro mundo podem causar grandes problemas para a polícia num futuro próximo.

O treino policial na maioria dos países europeus é difícil e diferente de outros sistemas de treino devido ao sistema de «circuito fechado» do treino policial. O treino é organizado, do princípio ao fim, dentro de instituições de treino policial, e por essas instituições, sob a responsabilidade e supervisão dos ministérios estatais do interior. Para tornar as mentes dos agentes policiais mais abrangentes, parece ser necessária uma nova estratégia de mais treino externo em instituições «abertas». Até que isto seja possível, é necessário incluir o maior número possível de pessoas, tópicos e métodos externos no sistema de treino policial. Os funcionários estão no centro de qualquer instituição orientada para o serviço: são eles que produzem o trabalho, executam as suas funções, comunicam com os utentes e podem estragar a imagem da corporação.

Novas filosofias de policiamento, tais como a Polícia de Proximidade, não resolvem, por si só, estes problemas. Mas uma estratégia orientada para a comunidade alarga a definição das funções de um organismo. Inclui a manutenção da ordem, a resolução de conflitos, a solução de problemas e o fornecimento de serviços, bem como outras actividades. Há muitas tarefas que a polícia pode desempenhar e que ainda não são discutidas ou aceites, tanto pelos agentes como pelos dirigentes. A polícia enfrenta preocupações acerca do crime local e problemas de desordem, mas também tem de discutir os problemas de uma sociedade multicultural, entre si e com o público. Em parceria com outros organismos, e não sozinha, a polícia é responsável pela manutenção da paz, da ordem e da segurança na comunidade. A polícia pode, em larga medida, servir de «detector» de problemas devido ao seu contacto diário com muitas fracções da sociedade.

Contudo, os agentes policiais têm muitas vezes a sensação de que vulgarmente o seu trabalho não é muito eficaz ou eficiente, mas sim altamente burocrático e uma perda de tempo⁽⁹⁾. Este sentimento é muitas vezes partilhado por políticos, resultando em falta de confiança e uma firme exigência de uma maior e mais apertada regulamentação para a polícia. Esta falta de confiança não é baseada na preocupação de que a polícia possa fazer um mau uso dos seus poderes; é sobretudo baseada na falta de conhecimento sobre o que ela faz.

Na realidade, enquanto que, pelo menos, a população alemã está muito satisfeita com a polícia, os agentes policiais não têm autoconfiança e pensam que o público não confia na polícia e crê que esta não está a fazer o seu trabalho muito bem. Na Alemanha, a polícia ocupa sempre posições elevadas nas sondagens públicas, e mais de 50 % das pessoas entrevistadas pelo «EMNID» e pela «Der Spiegel» no final de 1997 acham que a polícia (e não as escolas, os políticos, as igrejas e as famílias) deveria ensinar ou comunicar «valores» às pessoas. Geralmente, estudos feitos nas comunidades mostram um alto grau de satisfação geral em relação ao serviço da polícia. A polícia está em 5.º lugar entre as instituições em que os jovens confiam (grupos de cidadãos, ambientalistas, activistas dos direitos humanos e tribunais estão primeiro); os partidos políticos e as igrejas estão no fim desta classificação.

A polícia é muitas vezes colocada numa posição de ter de se defender e arranjar áreas de retirada intelectual. Mas alguém que tem de se defender, independentemente daquilo que tenha feito, não está apto a agir positivamente, pro-activamente e de um modo orientado para o futuro. Capacidades de comunicação e de resolução de conflitos são tão importantes como o conhecimento de diferentes culturas e de especificidades culturais.

E «Um Louco com uma Ferramenta continua a ser um Louco». O treino que fornece apenas ferramentas, sem transmitir a filosofia e a compreensão do papel de cada um enquanto agente policial fazendo parte integrante da comunidade, não é apenas inútil mas também extremamente perigoso para a sociedade.

As forças policiais europeias necessitam de remodelar a sua abordagem à luta contra o crime de modo a atacar o crime organizado que fornece a estrutura do tráfico ilegal de seres humanos, drogas e armas, o qual está a pôr em perigo as sociedades europeias, tanto as ocidentais como as de leste. Uma organização poderosa e independente a nível europeu, capaz de investigar mesmo as estruturas políticas e as instituições, parece ser necessária. Demasiadas vezes a polícia

⁽⁹⁾ Loveday, 1999: «Uma combinação de hierarquias alargadas, cultura organizacional e a falta de direcção efectiva resultou no facto de o trabalho policial ter assumido todas as características de uma baleia enclalhada.»

queixa-se de obstruções a investigações feitas pelos políticos a vários níveis e em diferentes países. Mas, para além deste aspecto organizacional, temos de tratar da situação interna das forças policiais.

A cooperação internacional no treino policial é obviamente necessária para providenciar compreensão e suporte mútuos no trabalho diário da polícia. Um padrão europeu para o treino policial (requisitos, curricula) tem de ser discutido e uma infra-estrutura operacional para comunicações e cooperação tem de ser estabelecida. Os primeiros passos foram dados recentemente pelo Conselho da Europa num Seminário em Barcelona, em Setembro deste ano (2001), no qual dirigentes de instituições de treino policial de mais de 30 países se juntaram para implementar um «*Centro Pan-Europeu de Peritagem e Informação sobre Valores Legais Universais e Princípios de Policiamento*» e foi criada uma Rede Europeia de Informação Policial por alguns colegas holandeses.

A nível europeu, os assuntos policiais devem ser encarados como sendo tão importantes como as questões económicas e as iniciativas de cooperação sobre combate ao crime e à xenofobia devem constar permanentemente da agenda das instituições europeias.

ANEXO 1

Recomendações da Assembleia sobre cuidados de saúde e direitos legais de refugiados e migrantes

PARIS, 14-03-2001. — Melhorias relativas aos cuidados de saúde e direitos legais de refugiados e migrantes foram reclamadas hoje pela Assembleia Parlamentar das 43 nações do Conselho da Europa, após o seu Comité Permanente ter reunido em Paris para adoptar um conjunto de relatórios relativos a estes assuntos. Da agenda constavam também linhas de orientação éticas para as forças policiais da Europa e uma proposta inovadora para melhorar as áreas urbanas desfavorecidas da Europa. O texto completo de todos os relatórios pode ser consultado *on-line* no *website* da Assembleia: stars.coe.int.

Enviados para casa por infringirem a lei — uma «dupla punição»

A expulsão de imigrantes legais e de longa data é uma acção desproporcionada e discriminatória. Não deveria ser aplicada excepto no caso de crimes particularmente graves afectando a segurança do Estado, em relação aos quais um veredicto de culpa tivesse sido proferido contra eles. Não deveria ser aplicada, de modo algum, a pessoas que já tivessem cumprido uma pena de prisão pelo crime em questão pois isto representaria uma «dupla punição».

«A não expulsão de imigrantes de longa data», por Manuela Aguiar (Portugal, EPP/CD), para o Comité sobre Migração, Refugiados e Demografia, Doc. 8986.

As necessidades especiais de cuidados de saúde de migrantes e refugiados

Os migrantes estão fora do âmbito dos serviços sociais e de cuidados de saúde existentes em muitos países europeus, apesar de serem particularmente vulneráveis. Em geral, os migrantes e refugiados não dispõem de serviços de cuidados de saúde que estejam social e culturalmente ajustados às suas necessidades específicas. Nos países de origem, as doenças associadas à má nutrição, ao frio, ao excesso de população e às más condições de saneamento são muitas vezes o seu legado, enquanto que nos países de acolhimento o seu estatuto de imigrantes pode torná-los vulneráveis a problemas de reprodução, ocupacionais e de saúde mental. O rastreio de condições de saúde para os migrantes e refugiados deveria ser padronizado por toda a Europa e os governos deveriam melhorar e harmonizar as suas leis e políticas neste campo.

«Condições de saúde de migrantes e refugiados na Europa», por Lorde Ponsby (Reino Unido, SOC), para o Comité sobre Migração, Refugiados e Demografia, Doc. 8650. «*Parecer do Comité dos Assuntos Sociais, Saúde e Família*», por Francisco Arnau (Espanha, SOC), Doc. 8878.

O direito à vida familiar para os migrantes e refugiados

Após uma prolongada troca de opiniões, o Comité Permanente decidiu enviar novamente este relatório ao Comité sobre Migração, Refugiados e Demografia, para uma elaboração mais aprofundada e posterior debate.

«O direito à vida familiar para os migrantes e refugiados», por Manuela Aguiar (Portugal, EPP/CD), para o Comité sobre a Migração, Refugiados e Demografia, Doc. 8985.

Linhas de orientação ética firmes para forças policiais modernas e democráticas

O projecto de Código Europeu de Ética Policial — estipulando os valores e padrões exigidos da polícia numa sociedade democrática — obtém o apoio da Assembleia mas com algumas propostas de alteração. Apesar do requisito de que a polícia deverá respeitar o direito à vida, um agente policial pode ser compelido, em casos excepcionais, a usar a força e, em resultado disso, uma pessoa pode ser morta. Um requisito para instruções claras sobre quando, onde e como usar a força, bem como treino adequado, deverá portanto fazer parte do Código. Outras sugestões adicionais incluem uma proibição total de a polícia exercer funções judiciais, a necessidade de um sistema independente de queixas contra a polícia e a necessidade de recrutar activamente tanto homens como mulheres para a polícia.

«Projecto de recomendação do Comité de Ministros sobre ‘O Código Europeu de Ética Policial’», por Kevin McNamara (Reino Unido, SOC), para o Comité sobre Assuntos Legais e Direitos Humanos, Doc. 8994.

Projectos de auto-ajuda locais para a criação de casas mais aprazíveis — e residentes mais felizes

O Conselho da Europa deveria ajudar as famílias e os bairros de áreas urbanas desfavorecidas, por toda a Europa, a fazerem obras de beneficiação a baixo preço nas fachadas, entradas e terrenos das suas casas — tanto pelos efeitos

sociais positivos sobre os participantes como pelo benefício estético. Projectos com sucesso — que poderão ser executados de modo económico pelos residentes em apenas alguns fins-de-semana — poderiam ser filmados e publicitados para encorajar outros. Devido aos variáveis padrões de propriedade, deveriam ser adoptadas abordagens diferentes para a Europa ocidental e de leste.

«Beneficiação de áreas urbanas desfavorecidas», por Latchezar Toshev (Bulgária, EPP/CD), para o Comité sobre o Ambiente e a Agricultura, Doc. 8811.

Nota para os editores

O Comité Permanente substitui a Assembleia Parlamentar entre as sessões. Inclui o presidente da Assembleia, 18 vice-presidentes, os presidentes da mesa dos 5 grupos políticos da Assembleia e dos seus 10 comités, bem como membros especialmente eleitos.

ANEXO 2

737.^a Reunião — 17 de Janeiro de 2001 — Ponto 6.2

Migração clandestina do Sul do Mediterrâneo para a Europa — Recomendação n.º 1449 (2000) da Assembleia Parlamentar — [CM/Del/Dec(2001)736/6.1, CM(2000)123 e Recomendação n.º 1449 (2000)].

Decisão:

Os Deputados adoptaram a seguinte resposta à Recomendação n.º 1449 (2000) da Assembleia Parlamentar sobre migração clandestina do Sul do Mediterrâneo para a Europa:

«O Comité de Ministros examinou cuidadosamente a Recomendação n.º 1449 (2000) da Assembleia Parlamentar sobre migração clandestina do Sul do Mediterrâneo para a Europa.

O Comité partilha das preocupações da Assembleia Parlamentar, tais como expressas na Recomendação, e faz notar que o comunicado final da 6.^a Conferência dos Ministros Europeus responsáveis pelos Assuntos de Migração (Varsóvia, 16 a 18 de Junho de 1996) referiu a necessidade de uma estratégia global sobre a gestão da migração.

O Comité concorda com a Assembleia acerca da ausência de dados fiáveis sobre a migração ilegal em geral e acredita que uma coordenação dos vários organismos europeus responsáveis pela recolha de dados poderia remediar essa falta.

Chama a atenção para o trabalho de um grupo de trabalho do Comité Europeu sobre Migração (CDMG) que, em 1999, produziu um relatório, «Para uma Estratégia de Gestão da Migração», e que, tal como a Assembleia, sublinhou que a «emigração é um direito humano». O Comité de Ministros faria contudo notar, tal como o fez o relatório, que esse direito, tal como referido no artigo 2.º, n.º 2, do Protocolo n.º 4 à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, ‘pode ser exercido em condições a fixar pelos governos em instrumentos legais. Pressupõe que os governos signatários das várias convenções e declarações de direitos humanos os aplicarão nas áreas das suas jurisdições’.

O Comité de Ministros garantiria à Assembleia que está ciente de que os complexos problemas causados pela migração ilegal para e entre os Estados-membros do Conselho da Europa necessitam de ser abordados urgentemente. Informa a Assembleia de que, para isso, o novo Comité de Peritos sobre Estratégia de Gestão de Migração, que realizou a sua primeira reunião a 17 e 18 de Abril de 2000, começou a analisar as causas subjacentes à imigração ilegal de modo a sugerir modos de a impedir. Planeia convidar Marrocos, em particular, para participar, de tempos a tempos, nos trabalhos do Comité.

O Comité de Ministros concorda com a Assembleia que as fontes de migração ilegal não se restringem ao Norte de África e que se verifica a chegada de migrantes ilegais, em especial, da Europa de Leste, da América do Sul, da África sub-Sahariana e do Sudeste Asiático. O Comité está a analisar atentamente estas questões através do CDMG.

Tal como o CDMG, o Comité de Ministros acredita que uma gestão da migração, integrada e ordenada, respeitando os direitos fundamentais individuais, é o requisito-chave de qualquer política de gestão de migração. Tal gestão depende da coordenação entre os estados-membros do Conselho da Europa e os países de origem dos migrantes, de modo a prevenir a migração ilegal e reduzir a ‘possibilidade das pessoas entrarem ilegalmente na Europa’.

O Comité de Ministros informa a Assembleia que, em 2001, o CDMG irá:

- continuar o seu trabalho sobre vagas de migração, com vista a adotar linhas de orientação para a prevenção da migração ilegal;
- organizar uma conferência sob a forma de mesa redonda, aberta a todos os Estados-membros interessados, juntando os países das costas norte e sul do Mediterrâneo, para discutir e explorar o âmbito de cooperação entre os Estados-membros do Conselho da Europa e os países da costa sul;
- reforçar a cooperação com a União Europeia no contexto do plano de acção da União Europeia com Marrocos, o qual inclui a cooperação nos domínios económico, social e político, para enfrentar problemas de migração ilegal a partir desse país e, de tempos a tempos, convidar representantes de Marrocos e de outros países envolvidos a participar nos trabalhos do Comité de Peritos sobre Estratégia de Gestão de Migração.»

ANEXO 3

Assembleia Parlamentar: combatendo a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos

ESTRASBURGO, 22-01-2001. — A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa adoptou hoje uma recomendação sobre a migração em trânsito através da Europa central e de leste, por Tadeusz Iwinski (Polónia, SOC).

A Assembleia disse que os países da Europa central e de leste estavam cada vez mais a confrontar-se com vagas de migração substanciais em direcção à União Europeia. Para os países envolvidos, este fenómeno relativamente novo teve algumas consequências políticas, económicas e sociais.

Particularmente preocupada pelas duas principais características distintas da migração em trânsito — ilegalidade e envolvimento do crime organizado — a Assembleia disse que, para além dos aspectos da migração em si mesma, o tráfico é originariamente uma questão de direitos humanos. Uma das principais formas de contenção da vaga de migração ilegal em trânsito era prevenir o tráfico de migrantes.

A Assembleia congratulou-se com os esforços do Grupo de Budapeste e disse que o Conselho da Europa estava particularmente bem colocado para estimular e coordenar uma acção pan-europeia.

A Assembleia disse que o modo mais eficaz para combater a migração ilegal era lidar com as causas primárias nos países de origem dos migrantes, isto para aumentar a ajuda ao desenvolvimento além-mar.

A Assembleia instou o Comité de Ministros a promover a partilha de experiências de informação entre os Estados-membros de modo a ajudar o combate à migração ilegal e ao tráfico de migrantes. Acentuou a necessidade de intensificar a cooperação e de dar uma maior prioridade a programas de combate à migração ilegal e ao tráfico.

Também instou os Estados-membros a reverem a legislação com vista a adoptarem uma nova política que facilite a migração legal de curta duração e analisarem a experiência de países que oferecem aos estrangeiros oportunidades de migração legal. Encorajou-os a fazerem uma distinção clara entre as pessoas que procuram asilo e outros migrantes que transitam através da Europa central e de leste e a permitirem a todas as pessoas que potencialmente procurem asilo o acesso a um processo para determinação do seu estatuto.

A Assembleia pediu aos Estados-membros para cooperarem plenamente uns com os outros no combate à migração ilegal e ao tráfico de seres humanos, para aumentarem os recursos financeiros e técnicos destinados a este fim e para concederem recursos adicionais a projectos de desenvolvimento relacionados com a

migração, tais como incentivos reembolsáveis, auxílio no local de residência, programas demográficos, etc.

Finalmente, pediu à União Europeia para não subscrever regulamentos e práticas susceptíveis de aumentar a pressão da migração ilegal sobre os países da Europa central e de leste e a fornecer a estes países o auxílio financeiro e técnico adequado para combaterem a migração ilegal e o tráfico.

ANEXO 4

A Carta de Roterdão: Policiamento para uma sociedade multiétnica — Elaborada na Conferência de Roterdão (30 de Maio a 1 de Junho de 1996)

O primeiro projecto desta Carta foi preparado pelo comité director para a Conferência «Policiamento para uma sociedade multiétnica; princípios, prática e parcerias» (30 de Maio a 1 de Junho de 1996, Roterdão, Holanda). Durante a conferência, um grupo de aproximadamente 120 participantes, formado por agentes policiais, representantes de organizações não governamentais (ONGs) e funcionários de autoridades locais, nacionais e europeias, discutiram e procederam à revisão do anterior projecto desta Carta. Na sua forma actual, a Carta serve vários fins. E, mais importante, pode ser usada para discutir as actuais situações nos vários países europeus ao mesmo tempo que acentua a necessidade de parcerias entre a polícia, as ONGs e as autoridades locais. Para além disso, esta Carta representa o propósito do comité director para encorajar a continuação do desenvolvimento de princípios gerais para a prática policial numa Europa em mudança.

A) INTRODUÇÃO À CARTA DE ROTERDÃO: «POLICIAMENTO PARA UMA SOCIEDADE MULTIÉTNICA» — Dr. Robin Oakley;

B) A CARTA DE ROTERDÃO: «POLICIAMENTO PARA UMA SOCIEDADE MULTIÉTNICA».

A) INTRODUÇÃO À CARTA DE ROTERDÃO: «POLICIAMENTO PARA UMA SOCIEDADE MULTIÉTNICA» — Dr. Robin Oakley

Um Desafio Europeu

Durante o último meio século a Europa foi sendo transformada, sob vários aspectos: demográfico, económico, social e político. Estas mudanças trouxeram consigo grandes desafios para as instituições implantadas por toda a Europa, incluindo a polícia.

Uma mudança significativa foi a proeminência crescente da diversidade cultural e de tensões étnicas. Houve uma variedade de causas para este desenvolvimento. Em primeiro lugar, houve mudanças na composição da população, resultantes da fixação de trabalhadores migrantes e de refugiados em quase todos os países. Em segundo lugar, houve factores económicos que inicialmente encorajaram trabalhadores migrantes. Subsequentemente, a recessão económica provocou o aumento de tensões à medida que os grupos indígenas procuraram proteger o seu acesso ao emprego e à habitação. Em terceiro lugar, houve factores políticos. Estes incluem

a ascensão de movimentos nacionalistas de extrema direita e o aumento da consciencialização política de minorias nacionais já implantadas — especialmente na Europa de leste após o colapso dos regimes comunistas.

Esta maior proeminência de diversidade cultural e étnica reflecte as tendências globais à medida que nos aproximamos do novo milénio. É uma potencial fonte de grande enriquecimento para a Europa. Contudo, se as nossas instituições não responderem apropriadamente e de acordo com os princípios democráticos, é também fonte de perigo. Se as minorias continuarem a ser sujeitas a tratamento opressivo ou desigual, o tecido da sociedade ficará ameaçado. Os indivíduos sofrem; surgem conflitos étnicos e violência; o enquadramento da sociedade civil pode ser seriamente danificado.

Neste mundo de diversidade étnica e cultural, o papel da polícia é crucial. Com a sua especial responsabilidade para a manutenção da lei e da ordem na sociedade, a polícia é essencialmente a guardiã do nosso enquadramento social. É também o mais visível dos organismos que desempenham um papel cívico. Isto tem duas grandes implicações.

Em primeiro lugar, a polícia deve sempre actuar — e ser vista a actuar — com inquestionável imparcialidade em relação a todos os grupos, e com claro respeito pela diferença étnica e cultural. Por causa da sua grande visibilidade, a polícia deve aceitar que necessita de actuar como um «modelo» para todos os organismos públicos na promoção dos direitos fundamentais.

Em segundo lugar, se as minorias ultrapassarem estas ameaças e desempenharem plenamente o seu papel, a polícia deve empenhar-se em usar os seus poderes especiais e únicos para apoiar ideais multiétnicos. Necessita de usar a lei, em todo o seu alcance, para combater actos motivados por racismo ou xenofobia. A polícia necessita também de trabalhar de um modo pró-activo para impedir tais acções e para prestar auxílio à integração étnica e social.

Em anos recentes, a actuação policial tem muitas vezes sido vista a ficar muito longe destes ideais, especialmente por aqueles pertencentes a comunidades de minoria étnica. Existe um grande legado de falta de confiança e desconfiança em relação à polícia nas minorias europeias, que a polícia deve agora ultrapassar.

Por todas as razões acima referidas, uma resposta passiva a estas mudanças por parte da polícia não será suficiente. É necessária uma orientação activa, sob a forma de «Policiamento para uma Sociedade Multiétnica».

A criação da Carta

A Carta de Roterdão é uma iniciativa que se desenvolveu a partir da cooperação entre a Polícia de Rijnmond-Roterdão, a Câmara Municipal de Roterdão e a RADAR — a organização antidiscriminação para Roterdão. Esta parceria de

três organismos reflecte a sua visão de que as necessárias mudanças no policiamento não podem ser alcançadas apenas pela polícia. Em qualquer parte, é a polícia que primeiro tem a responsabilidade de lidar com estes assuntos. Mas, para que tenha sucesso, está também dependente da cooperação, tanto das autoridades cívicas como das organizações não governamentais (ONGs) que estão envolvidas em questões étnicas.

A cidade de Roterdão merece todo o crédito por levar por diante esta iniciativa. Mas não é por acaso que a iniciativa nasceu neste grande porto europeu. Desde a Idade Média, Roterdão tem sido um centro com uma importância cada vez maior para o comércio internacional e hoje é o maior porto do continente e o que se encontra em mais rápida expansão. Roterdão tem uma longa história de mistura de povos e durante as últimas décadas tornou-se uma das mais multiétnicas cidades da Europa.

Considerando a importância desta questão e o seu significado relativamente a toda a Europa, Roterdão — e especialmente a RADAR, a sua organização antidiscriminação — tomou a resolução de liderar o levantamento do perfil das questões multiétnicas em todo o continente. Sensatamente, reconheceu que já tinham sido dados alguns passos nessa direcção pela polícia e organismos congéneres em vários países. Reconheceu que a abordagem mais eficaz seria juntar esta experiência e construir a partir dela. O seu propósito não era apenas centralizar-se nos princípios de um policiamento multiétnico mas também nas acções que poderiam e deveriam ser empreendidas para implementar estes princípios na prática policial diária.

Com o apoio de um grupo director multinacional, uma conferência de trabalho sobre «Policiamento para uma Sociedade Multiétnica: Princípios, Prática e Parcerias» foi realizada em Roterdão, de 30 de Maio a 1 de Junho de 1996. A Conferência contou com a presença de mais de 120 delegados, representando 17 países. Os delegados pertenciam, de modo bastante equitativo, à polícia, às autoridades civis e a ONGs. Os objectivos da Conferência eram três: partilhar experiências de modo a disseminar projectos com êxito, estabelecer uma rede internacional de peritos neste campo e produzir uma «Carta» de princípios e linhas de orientação práticas para promoção em toda a Europa.

O que foi verdadeiramente notável acerca da conferência foi a seriedade e o alto grau de empenhamento de todos os que estiveram presentes. Todos os participantes tinham sido seleccionados por serem pessoas que estavam realmente activas neste domínio e que, portanto, tinham experiência e poderiam contribuir com ela. A conferência recebeu, em primeiro lugar, relatórios de projectos existentes numa variedade de países. Em seguida, os participantes procederam à revisão de um projecto da Carta e propuseram alterações e aditamentos a esse projecto. Representantes das ONGs foram por vezes críticos em relação à polícia e estiveram, de um modo geral, absolutamente certos nas suas opiniões sobre o que precisava de ser feito.

Contudo, a atmosfera da Conferência foi sempre construtiva e de grande cooperação. Neste aspecto, foi uma demonstração bem sucedida do princípio da «parceria» que os organizadores desejavam promover.

Das palavras à acção

A Carta propriamente dita é um documento que identifica os tipos de acções que necessitam de ser empreendidas para que, por toda a Europa, o «policimento para uma sociedade multiétnica» se torne uma realidade. Cobre tópicos tais como o treino em questões étnicas, o recrutamento e manutenção de agentes pertencentes a minorias, a implementação de leis pertinentes, parcerias com comunidades de minoria étnica e a gestão de estatísticas de crimes étnicos. O que é único é que fornece uma panorâmica geral de todo o leque de actividades que necessitam de ser introduzidas.

A Carta é, portanto, não só um recurso para gerar um programa das acções necessárias mas também uma «lista de verificações» a partir da qual se podem determinar os progressos.

Não se trata, porém, de um «diagrama» que fornece uma solução instantânea. Também não é pormenorizada nem ajustada aos requisitos de cada uma das cidades ou de cada um dos países da Europa. A sua finalidade é estabelecer um conjunto de tarefas essenciais que necessitam de ser levadas a cabo em todo o lado. Mas as prioridades e o modo como estas tarefas são executadas deve ser apropriado às circunstâncias de cada caso.

Assim, em cada país ou cidade deverá ser estipulado um programa de acção específico e detalhado. Como é que estas palavras se podem traduzir em acção? A pergunta deve ser respondida a dois níveis: a nível profissional e a nível político.

Os níveis profissionais devem estabelecer o conteúdo específico do programa de acção apropriado a uma cidade ou a um país específicos. São três os estádios envolvidos. Em primeiro lugar, devem ser identificadas a composição étnica da população e as necessidades de policimento que derivam da diversidade étnica.

Em segundo lugar, a Carta deverá ser usada como uma «lista de verificações» para identificar quais as acções específicas que já estão a ser empreendidas e quais as que não estão. No caso das acções que já estão a ser empreendidas, a sua eficácia deverá ser analisada. Finalmente, o programa de acção global deverá ser elaborado. Isto deverá incluir planos para preencher as lacunas que tenham sido identificadas e para fortalecer as iniciativas existentes, sempre que necessário.

Cada um dos programas de acção deverá também incluir dois outros componentes. O primeiro é a utilização de recursos adequados para efectuar o traba-

lho — tanto recursos financeiros como recursos em espécie, tais como aconselhamento de peritos e apoio organizacional. O segundo é o envolvimento activo de pessoas de todas as diferentes comunidades étnicas e especialmente de grupos minoritários. As parcerias com as organizações não governamentais adequadas garantirão que isso acontece.

Mesmo os mais bem elaborados programas de acção para implementação da Carta não poderão, contudo, ser bem sucedidos se não tiverem apoio a nível político.

O empenhamento de dirigentes políticos e de agentes superiores da polícia deverá revestir a forma de uma política clara e bem publicitada que dê poder às organizações policiais para enfrentar as questões multiétnicas. Sem um empenhamento político, os recursos para implementar o programa podem ser difíceis de obter. Além disso, os dirigentes das comunidades minoritárias e as ONGs podem sentir-se compelidos a retirar a sua cooperação se não acreditarem que existe apoio a nível político.

Como é, então, que o empenhamento político em relação aos princípios da Carta pode ser assegurado? Podem ser seguidos vários caminhos. Um desses caminhos, que os próprios agentes policiais podem seguir, consiste em garantir que os dirigentes policiais estejam plena e correctamente informados sobre as questões étnicas que afectam a polícia. Um segundo caminho consiste na realização de reuniões, a nível político, por agentes das autoridades cívicas e por ONGs.

Contudo, a informação por si só pode não ser suficiente para alcançar o empenhamento necessário, sobretudo devido às muitas prioridades concorrentes e às pressões que afectam a polícia. Outros meios para influenciar a política do policiamento e as suas prioridades no sentido dos objectivos da Carta deverão, por conseguinte, ser explorados sempre que necessário.

Por exemplo, os agentes policiais podem ser capazes de angariar apoio para a Carta a partir das suas associações nacionais e também de associações internacionais de polícia e de redes de informações. Do mesmo modo, as autoridades civis estão ligadas em estruturas nacionais e podem igualmente promover a Carta através de redes de informações europeias, tais como a ELAINE e a Eurocities. E as ONGs, como organizações independentes, podem fazer campanhas públicas para promover a Carta através da convocação de reuniões e da realização de conferências, bem como através da utilização dos órgãos de comunicação social. As ONGs podem também defender a Carta a nível europeu através de organismos tais como o Fórum de Migrantes, grupos de direitos humanos e redes de informações de jovens.

Finalmente, um valioso apoio para ganhar empenhamento a nível político pode ser obtido utilizando o trabalho da União Europeia e do Conselho da Europa. Embora o Tratado de Maastricht não conceda à União Europeia qualquer autoridade directa para o policiamento em questões étnicas, vários relatórios

importantes (tais como o da Comissão Kahn) tratam destes assuntos. O Tratado de Amsterdão, contudo, abre possibilidades para a apreciação de questões anti-discriminação. Existem também muitas outras estruturas no âmbito da União Europeia através das quais estas questões podem, na práticas, ser apreciadas.

Contrariamente, o Conselho da Europa possui programas que tratam directamente não só de questões de policiamento mas também étnicas. No seguimento da «Declaração de Viena», feita em 1993 pelos Chefes de Estado de todos os países europeus, a Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) desenvolveu um programa de trabalho de vasto alcance, e o Conselho da Europa também está activo no domínio dos direitos humanos, da migração e das questões relacionadas com os jovens. De uma importância imediata é o relatório do Conselho da Europa sobre «Treino Policial relativo a Migrantes e Relações Étnicas», o qual fornece orientações práticas detalhadas relativamente a uma das maiores áreas cobertas pela Carta de Roterdão. Neste momento, o Conselho da Europa está particularmente activo na Europa central e de leste, sobretudo no que diz respeito às questões relativas às comunidades Romena/Cigana.

É necessária acção, por todos os modos acima referidos, para que o sonho materializado na Carta se transforme numa realidade europeia. O desafio é grande, a tarefa é urgente e o empenhamento e o planeamento cuidadoso são os requisitos essenciais para o sucesso. A cidade de Roterdão encara a elaboração da Carta meramente como o seu primeiro passo. Dedicou-se a patrocinar de forma continuada este projecto numa base europeia, por meios que estão actualmente a ser explorados. A sua iniciativa merece o apoio de toda a Europa.

O Dr. Robin Oakley é um consultor independente de treino e pesquisa, baseado no Reino Unido, que se especializou em policiamento e relações étnicas. Trabalhou num grande número de países europeus e preparou documentação de orientação prática para o Conselho da Europa, tanto sobre treino policial como sobre o modo de enfrentar a violência racista e xenófoba. Colaborou como conselheiro especialista para os organizadores da Conferência de Roterdão.

B) A CARTA DE ROTERDÃO: POLICIAMENTO PARA UMA SOCIEDADE MULTIÉTNICA

I — Introdução

Mudando a Europa e legitimando o policiamento, uma questão de profissionalismo:

- 1) Nas últimas décadas, a composição da população na Europa ocidental tem mudado radicalmente. A migração pós-guerra fez com que muitos países da Europa ocidental se tornassem comunidades multiétnicas. No leste, a dissolução da Cortina de Ferro centrou a

atenção no estatuto das minorias étnicas residentes há longa data em vários países da Europa oriental;

- 2) Uma sociedade multiétnica coloca exigências especiais à organização policial. Como resultado, a polícia deve aceitar a necessidade de adaptar o seu profissionalismo, qualidade de serviço e responsabilidades legais e alargadas às necessidades de uma população em contínua mudança. O objectivo é fornecer serviços que sejam aplicáveis e acessíveis a todos os cidadãos, independentemente dos seus antecedentes étnicos;
- 3) Especialmente nas áreas metropolitanas, as autoridades locais e as ONGs estão a ser confrontadas com os desafios da diversidade étnica. A Carta foca principalmente as cidades e os grandes centros. As comunidades maiores enfrentam diferenças culturais mais frequentemente e são as primeira, embora não necessariamente as únicas, a desenvolver estratégias para lidar com estes desafios;

O papel fundamental da polícia: o desafio:

- 4) A Carta foca, em primeiro lugar, os esforços que são exigidos à polícia. Embora ela não seja certamente a única organização pública com responsabilidade nestas matérias, a polícia pode ser considerada como a guardiã da igualdade, integração e coesão numa sociedade em rápida mudança. Especialmente em situações em que é necessário o uso da força física, a polícia é um instrumento de controlo e repressão. É portanto necessário que a polícia seja activa e merecedora de confiança na execução do seu papel como guardiã da legislação antidiscriminação. Por outras palavras, a polícia tem uma importante responsabilidade na aplicação da lei, bem como na tomada de medidas preventivas para combater o racismo e a discriminação;
- 5) Presentemente existem diferenças consideráveis na legislação e nas polícias dos países europeus. Em inúmeras circunstâncias, muitas soluções diferentes podem ser possíveis. Em vez de propor mudanças legislativas ou políticas, esta Carta explora as razões para os diferentes métodos de intervenção e as questões que deveriam ser debatidas. Não serão incluídas nesta Carta quaisquer propostas de nova legislação ou harmonização de legislação a nível europeu;

Necessidade de uma abordagem integrada e coordenada: dos princípios à prática:

- 6) Mais que um aspecto das responsabilidades da polícia será focado. A Carta tem por objectivo estabelecer um amplo conjunto de ins-

trumentos para uma abordagem integrada e coordenada para a gestão da diversidade étnica no interesse da igualdade e da coesão social;

- 7) O principal objectivo desta Carta é realçar o empenhamento organizacional para a questão do policiamento de uma sociedade multi-étnica. O primeiro requisito é uma clara declaração de missão para a organização, especificando o seu empenhamento para um tratamento igual e para o combate à violência racista e xenófoba. Isto deverá preceder quaisquer medidas tangíveis;

Cooperação com outros: o valor acrescentado:

- 8) O racismo e a discriminação racial constituem uma grave ameaça ao desenvolvimento de uma sociedade multiétnica harmoniosa. A cooperação entre a polícia, as ONGs e as autoridades municipais é especialmente importante para o reconhecimento e monitorização destas ameaças. Nesta era política relativamente nova, a polícia, as ONGs e as autoridades locais podem beneficiar das experiências e contactos de cada uma delas.

II — Recrutamento e retenção

1 — *A polícia como espelho da sociedade.* — A composição da população na maior parte das cidades europeias está a mudar rápida e dramaticamente. De modo a estabelecer a sua importância como uma força legítima na sociedade, a polícia tem um interesse profissional em reflectir a mesma diversidade étnica na sua organização. Um dos mais importantes meios para alcançar este objectivo é o recrutamento.

2 — *Realçando os padrões profissionais.* — O recrutamento de agentes policiais a partir de comunidades étnicas minoritárias terá um valor cultural acrescentado que será benéfico tanto para o departamento policial como para a sociedade, no seu todo. A diversidade étnica pode beneficiar toda a organização e, como resultado, promover o profissionalismo.

3 — *O mercado laboral em mudança.* — Na maioria das cidades, a força de trabalho tornou-se cada vez mais multicultural. Presentemente, metade da força laboral já é formada por minorias em várias grandes cidades europeias. Deste modo, a polícia já não pode dar-se ao luxo de ignorar o crescente «poço de talento» que as comunidades de minoria étnica representam no mercado laboral.

4 — *O recrutamento de minorias étnicas para agentes policiais.* — Para o recrutamento de pessoas a partir de comunidades de minoria étnica é essencial desenvolver boas relações com as minorias étnicas e estabelecer uma imagem positiva do trabalho policial. As pessoas provenientes de todos os grupos étnicos deveriam ser encorajadas a desenvolver o interesse em tornarem-se agentes policiais, independentemente dos seus antecedentes étnicos. Sempre que a nacionalidade constitua uma barreira, deverão ser feitos esforços para a ultrapassar em relação aos residentes estabelecidos.

5 — *Ação afirmativa.* — Nos casos de sub-representação de minorias étnicas e métodos de recrutamento improdutivos, existe uma necessidade real de programas especiais e de ação afirmativa para promover o recrutamento a partir de comunidades de minoria étnica.

6 — *Requisitos gerais de recrutamento.* — O objectivo de recrutar mais agentes policiais provenientes de comunidades de minoria étnica tem igualmente consequências para o recrutamento policial geral. Uma atitude positiva relativamente ao pluralismo cultural deve ser acrescentada aos requisitos gerais para cada agente policial. O empenhamento na diversidade étnica também significa a rejeição de todas as formas de racismo, preconceito e comportamento racialmente motivado, por parte da polícia, como profissionalmente inaceitável.

7 — *O estabelecimento de padrões apropriados.* — É importante não baixar os padrões quando se recrutam pessoas provenientes de comunidades de minoria étnica. O abaixamento dos padrões voltar-se-á contra elas, de vários modos. Por outro lado, poderá ser necessário alterar os padrões. Os formulários de candidatura e os testes (língua, psicológicos, história) devem ser avaliados por padrões culturais de modo a garantir a igualdade de oportunidade. De um modo geral, será necessário redefinir o perfil do «agente policial do próximo século».

8 — *O empenhamento da organização é essencial.* — De modo a encorajar o empenhamento dentro de toda a organização policial, é importante dar uma maior atenção ao recrutamento. É aconselhável fornecer aos agentes encarregues do pessoal um treino especial na selecção de futuros colegas com diferentes antecedentes étnicos.

9 — *Uma política de explicação: as razões do porquê.* — O recrutamento com êxito a partir de comunidades de minoria étnica requer uma declaração pública das razões porque é necessária uma ação afirmativa. Deverá ser tornado claro que este tipo de recrutamento não é favoritismo mas uma estratégia de sobrevivência para a organização policial.

10 — *A questão-chave é o respeito mútuo.* — É necessária a cooperação com base no respeito mútuo e na igualdade. Uma força policial funcionará se as pessoas:

- trabalharem em conjunto;
- ouvirem e falarem umas com as outras;
- confiarem umas nas outras, e
- compreenderem que nada é possível sem a ajuda dos outros.

11 — *Atribuição de funções aos agentes policiais.* — Aos agentes policiais com diferentes antecedentes étnicos deverão ser atribuídas funções exactamente do mesmo modo que a qualquer outro agente policial. Em geral, não deveriam ser recrutados para policiar as suas próprias comunidades étnicas, mas antes para prestarem serviços policiais a toda a população. Atribuições de funções específicas relacionadas com a sua origem étnica, aumentará a pressão das suas próprias comunidades. No entanto, missões de um só agente deverão ser evitadas.

12 — *Iguais oportunidades de carreira.* — O recrutamento apropriado de pessoal requer um ambiente aberto e sem preconceitos, no qual as pessoas de todos os grupos étnicos se sintam bem-vindas ao aderirem à força policial. Não é só o recrutamento que é essencial, mas também a manutenção do pessoal e a garantia de que todos têm iguais oportunidades para progredir dentro da organização. A polícia não conseguirá recrutar jovens talentosos das minorias se não acreditar que eles terão iguais oportunidades dentro da organização policial. O departamento policial, no seu todo, beneficiará do facto de possuir modelos positivos de minorias a todos os níveis.

13 — *Processos de queixas claros.* — A polícia deve ter procedimentos para lidar com queixas relativas a discriminação ou assédio por parte de agentes seus colegas. Um processo de queixas claro e objectivo para um delito disciplinar é muito importante para o público em geral e para as minorias em particular. Ao lidar com o racismo dentro da força policial, a polícia realçará a sua credibilidade aos olhos da sociedade.

III — O treino de agentes policiais

1 — *Ferramenta de gestão.* — O treino é uma das mais importantes ferramentas de gestão para a criação de uma força policial profissional e multicultural, capaz de prestar serviços a uma sociedade multicultural.

2 — *Treino orientado para objectivos.* — É importante que o treino não seja encarado como objectivo principal, mas antes como uma parte integrante do policiamento de uma sociedade multicultural. O treino pode auxiliar os dirigentes a desenvolver uma clara declaração de missão em relação a esta questão. A primeira responsabilidade dos dirigentes é estabelecer as condições que ajudem a tornar mais fáceis as necessárias alterações.

3 — *O treino como ferramenta para a criação de empenhamento.* — Obviamente, os agentes policiais devem estar interessados na necessidade de alterar o carácter monocultural da força policial para um multicultural, a todos os níveis da organização. O treino pode ser uma ferramenta importante para desenvolver esse empenhamento, enaltecendo o apreço pela polícia como agente de coesão na sociedade. A atitude do agente policial em relação ao empenhamento nessas alterações é crucial na determinação do seu sucesso.

4 — *O treino policial que as escolas devem antecipar.* — A alteração de uma organização monocultural para uma multicultural não é apenas da responsabilidade do departamento operacional da polícia. De modo a adaptar as práticas de treino para lidarem com um local de trabalho multicultural, as escolas de polícia devem beneficiar das reais experiências de vida dos agentes policiais.

5 — *Treino básico.* — O treino básico deverá também lidar com questões tais como o reconhecimento de elementos de comportamento racial, analisando a sua importância e aprendendo a responder de um modo profissional. Isto também inclui a posse de capacidades para lidar com relatos de incidentes raciais.

6 — *Atitudes.* — Os agentes policiais também devem ser consciencializados das suas próprias atitudes em relação a estas questões. O treino deverá ajudar a assegurar que as atitudes pessoais dos agentes são consistentes com a ética profissional. Deverão existir procedimentos formais para lidar com quaisquer manifestações de atitudes racistas por parte da polícia. Este profissionalismo contribuirá para a credibilidade da polícia na sociedade.

7 — *Diferenças culturais.* — Porque uma sociedade culturalmente diversificada requer uma adaptação por parte da polícia, é essencial que toda a organização policial esteja apta a ultrapassar quaisquer dificuldades suscitadas pela diversidade cultural. Barreiras ao entendimento e à comunicação interculturais, tanto dentro da organização policial como no desempenho da sua missão junto da comunidade, devem ser questionadas. Para além disso, o treino deverá ter como

objectivo adaptar as capacidades e os métodos existentes de modo a ser possível lidar profissionalmente com situações em que diferentes culturas se encontrem ou entrem em conflito.

8 — *Pensamento preconceituoso e antagónico.* — Muitas vezes os contactos são limitados a pessoas que lidam com situações problemáticas ou que vivem no meio delas. Os contactos são, na sua maioria, iniciados pela polícia e em resposta a circunstâncias negativas. Em resultado disso, o trabalho policial geralmente promove e aumenta o risco de «pensamento preconceituoso e antagónico» acerca das minorias, o que pode ter efeitos prejudiciais. Assim, os projectos que promovam imagens positivas deveriam ser encorajados. Como instituição-chave na sociedade, responsável pela salvaguarda dos direitos e liberdades dos indivíduos, a polícia deve desenvolver as suas capacidades, conhecimento e competência de modo a responder profissionalmente à crescente diversidade da sociedade. O treino deveria permitir aos agentes reflectirem sobre as suas experiências no trabalho e permanecerem cientes da importância de salvaguardar o princípio da igualdade de tratamento.

9 — *Parcerias no treino.* — A polícia necessita de envolver as ONGs e ou as pessoas pertencentes a comunidades de minoria étnica nos programas de treino, uma vez que elas também são receptores dos serviços policiais. Para além disso, deverão ser envolvidas em programas que treinem os instrutores sobre os aspectos da diversidade cultural.

IV — É uma boa lei mas está deficientemente implementada

1 — *A importância de uma efectiva implementação.* — A legislação antidiscriminação é uma ferramenta importante para providenciar às minorias étnicas um tratamento igual e um ambiente seguro. Contudo, mesmo em países com extensa legislação contra o racismo e a discriminação existe uma grande distância entre a teoria e a prática, entre a legislação e a implementação da lei.

2 — *A utilização efectiva da lei realça a credibilidade da polícia.* — Naturalmente, a credibilidade da polícia no combate ao racismo e à discriminação depende, em grande medida, do modo como implementa a lei. Os agentes policiais devem ser consciencializados da importância de obterem provas de discriminação, se queremos que a lei seja utilizada com eficiência. O empenhamento no combate à discriminação racial, por parte da polícia, deverá envolver toda a organização. Os agentes superiores da polícia podem desempenhar um papel essencial para a introdução da cultura correcta na organização.

3 — *Atenção específica e aptidões específicas.* — Por razões de profissionalismo e legitimidade, a atenção da polícia em relação a incidentes racistas, bem como a sua habilidade para lidar com estas questões, deve ser otimizada. Programas especiais (básicos e durante o serviço) devem ser desenvolvidos para estimular a consciencialização de questões raciais e para reconhecer a discriminação em situações específicas. Todo o agente policial deve possuir a aptidão para lidar com estas situações e o conhecimento para tentar resolver a questão da discriminação dentro dos parâmetros legais.

4 — *Nomeação de agentes coordenadores.* — A nomeação de agentes coordenadores com uma responsabilidade especial relativamente a incidentes raciais pode intensificar o empenhamento dentro do departamento policial. Contudo, a existência de agentes especializados nunca se deve tornar uma desculpa para outros não agirem em casos de discriminação racial.

5 — *Coligações envolvendo vários organismos.* — A polícia deverá procurar peritos profissionais ao lidar com questões de discriminação e deverá tomar parte em coligações envolvendo vários organismos. Isto inclui igualmente a participação em parcerias com autoridades locais, dirigentes de comunidades de minorias e ONGs, de modo a obter e trocar informações sobre incidentes raciais.

6 — *Processos transparentes.* — Os incidentes raciais comunicados à polícia deverão ser tratados cuidadosamente. As vítimas deverão ser ouvidas e ajudadas. Os processos devem ser transparentes, especialmente para as vítimas.

7 — *O registo e a monitorização como uma das principais responsabilidades da polícia.* — O registo e a monitorização de incidentes raciais é da maior importância. A polícia tem uma importante responsabilidade para o registo e — em cooperação com outras entidades — recolha de informações.

8 — *Reflexão sobre as causas do baixo número de participações.* — O baixo número de participações de discriminação racial e de incidentes raciais é um fenómeno muito espalhado. A polícia deveria tomar em consideração a extensão e as causas do baixo número de participações ao apresentar as estatísticas relativas a discriminação racial.

9 — *Medidas específicas para encorajar as participações.* — A polícia, as ONGs e as autoridades locais deveriam pensar em tomar medidas específicas para

encorajar o público a participar incidentes raciais. Para tal, podem ser tidas em consideração as seguintes medidas:

- programas para estimular a consciencialização;
- medidas específicas para alicerçar a confiança, e
- adequados processos internos sobre como lidar com participações de discriminação.

10 — *Definições geralmente aceites.* — O efectivo registo de participações requer uma clara definição de um incidente racial. Presentemente, as estatísticas de incidentes raciais diferem muito de organismo para organismo, como as ONGs e a polícia. Para ultrapassar isto, as autoridades europeias devem tentar criar definições geralmente aceites que poderão ser usadas para o registo de tais incidentes. Uma definição prática de trabalho deverá ser desenvolvida e aprovada em cooperação com os representantes de comunidades de minoria étnica.

11 — *Instrumentos de monitorização e de recolha da dados.* — A polícia deverá encorajar o desenvolvimento de instrumentos de monitorização e de recolha de dados. Estes instrumentos identificarão as tendências emergentes e servirão de base para uma abordagem integrada e estratégica, bem como para a identificação da informação em falta.

12 — *Estabelecimento de uma unidade de coordenação.* — Uma análise regular de dados relativos a incidentes raciais deverá ter lugar, a vários níveis e tendo em mente vários objectivos. Seria aconselhável estabelecer uma unidade de coordenação dentro do departamento policial para monitorizar e relatar tendências e desenvolvimentos.

13 — *Dados comparáveis.* — Os dados deverão ser recolhidos de forma a poderem ser comparados, com vista à troca de informações e realização de estudos comparativos de bairros, cidades e mesmo países.

14 — *A troca de informações deverá ser estimulada.* — Métodos especializados de troca de informações deverão ser desenvolvidos. A troca de informações entre os organismos de segurança, a polícia e as organizações anti-racismo, relativamente a actividades organizadas de racismo, deverá ser estimulada.

15 — *Deverá ser dado seguimento às participações.* — As participações não são um objectivo em si mesmas. Deverá haver uma garantia de que às participações se seguem acções específicas. Processos transparentes otimizarão as hipóteses de sucesso e desencorajarão o baixo número de participações.

V — Construindo pontes entre as minorias étnicas e a polícia

1 — *Promovendo a confiança e a cooperação.* — Construir pontes entre as minorias étnicas e a polícia constitui um desafio profissional. Trata-se de uma parte importante da abordagem da polícia, orientada para o serviço, numa sociedade democrática e é essencial para a promoção da confiança e da cooperação.

2 — *Uma comunicação boa e aberta é uma necessidade profissional.* — Quase todos os organismos governamentais necessitam de boas relações e comunicações abertas com todos os segmentos e grupos da sociedade para funcionarem adequadamente. Para a polícia, estas condições são de primordial importância para garantir que todos os cidadãos cooperarão na prevenção e na detecção do crime. Além disso, é essencial para a polícia conseguir obter um quadro das verdadeiras necessidades dos cidadãos e promover relacionamentos construtivos com os vários grupos da sociedade e entre esses mesmos grupos.

3 — *Ultrapassando o pensamento antagónico.* — De modo a promover a confiança, a polícia deve activamente procurar resposta, junto das comunidades de minoria étnica, sobre a eficácia e a relevância de políticas e programas. Isto significa irromper pelo meio do pensamento antagónico de ambos os lados e criar uma relação de trabalho construtiva entre a polícia, as ONGs e as organizações comunitárias. Todas as partes envolvidas podem beneficiar de parcerias público-privadas como estas. Estes passos necessitam de ser tomados em consideração, especialmente em situações em que as tensões entre a polícia e as comunidades de minoria étnica são manifestas. «Painéis de clientes» e «mesas redondas», que podem juntar grupos antagónicos, provaram ser úteis em situações como estas.

4 — *Promovendo a credibilidade.* — A polícia deve activamente procurar oportunidades para promover a sua credibilidade no combate ao racismo. Em primeiro lugar, isto significa o reconhecimento do racismo e da sua existência. Em segundo lugar, deve ser promovido o envolvimento activo da polícia em actividades externas contra o racismo. Finalmente, a polícia deverá tomar iniciativas para o estabelecimento de acordos formais com outros organismos para que estes cooperem na luta contra o racismo.

5 — *Agentes de ligação.* — A dificuldade ou a falha de comunicação entre a polícia e as minorias constitui um problema específico que, por seu turno, requer atenção e soluções especiais. Já houve boas experiências com programas que fortalecem os laços entre a polícia e as comunidades de minoria étnica, como por exemplo a nomeação de agentes de ligação para as comunidades de minorias.

6 — *Uma rede de profissionais.* — Ao mesmo tempo que colabora com as autoridades locais, a polícia deve desenvolver e manter uma rede de profissionais provenientes das comunidades de minoria étnica, tais como membros do clero, profissionais de saúde e assistentes sociais, os quais podem providenciar auxílio em tempos de crise.

VI — A participação dos migrantes no crime contra a participação da polícia na criminalização dos migrantes

1 — *Evitando a perpetuação de estereótipos.* — A polícia deve reconhecer que participações inexactas e baseadas em estereótipos, por parte dos órgãos de comunicação social, têm um efeito nocivo sobre as relações comunitárias. Assim, a polícia deve tomar um cuidado especial nas interações com a imprensa para evitar perpetuar estereótipos nas descrições de comunidades de minoria étnica.

2 — *É preciso reconhecer o risco de estigmatização.* — É preciso enfrentar o perigo de focar meramente a atenção na taxa de crime nas comunidades de minoria étnica. Devemos questionar-nos sobre se uma tal focagem é necessária e qual o seu propósito. Existe o risco de estigmatização de toda a comunidade étnica. Além disso, estereótipos criminalizados estão sujeitos a publicidade na imprensa popular e outros meios de comunicação social.

3 — *As estatísticas nunca falam por si só.* — Deverá ser evitada uma apresentação crua de estatísticas de crime étnico. As estatísticas nunca falam por si só e estão abertas a más interpretações. Na melhor das hipóteses, as estatísticas relatam o que aconteceu, mas não explicam porque é que as coisas aconteceram. Para responder a esta questão é necessária uma pesquisa qualitativa adicional.

4 — *Compreendendo as taxas de crime.* — A polícia tem a responsabilidade de compreender as taxas de crime de grupos específicos da sociedade, de modo a focar a atenção nos problemas subjacentes, os quais podem exigir uma acção mais alargada ou preventiva. Deverão também encorajar outras organizações a aceitar a responsabilidade da prevenção e da intervenção precoce em situações que podem ser nocivas para as relações comunitárias.

5 — *Distinguindo entre o crime organizado e não organizado.* — As organizações criminosas organizam-se à escala internacional. As estatísticas de crime relativas ao crime organizado deverão ser claramente separadas dos dados relativos às estatísticas do «regular» crime local.

6 — *Usos múltiplos das estatísticas.* — As estatísticas podem ser usadas para monitorizar os padrões do crime étnico, mas podem igualmente ser usadas para

monitorizar se a polícia está a tratar as minorias étnicas de um modo justo e igual. Ao monitorizar o número de interrogatórios ou detenções de diferentes grupos étnicos, a polícia pode verificar se não está a tratar um grupo com mais dureza que outro. Ao usar as estatísticas deste modo e ao assegurar-se que todos os segmentos do público estão a ser tratados com igualdade, a polícia ganha o respeito e a confiança das comunidades de minoria étnica.

7 — *Um código de conduta para participações de crimes relacionados com a etnia.* — Deverá ser introduzido um código de conduta para a polícia, indicando quando são pertinentes as referências à origem nacional ou étnica de um suspeito ou de um condenado. A polícia deverá estar ciente de possíveis efeitos de fazer essas referências em diferentes contextos como, por exemplo, ao utilizar os canais de comunicações por rádio.

8 — *Código de procedimento para comunicados à imprensa.* — A polícia é encorajada a criar um código de procedimento para os agentes de ligação com a imprensa, a fim de evitar os estereótipos nos comunicados à imprensa. Em alguns países, os jornalistas concordaram com estes códigos de procedimento.

9 — *Necessidade de consultar e cooperar com as ONGs.* — A polícia deveria consultar e trabalhar com as ONGs e as comunidades de minoria étnica, de modo a apresentar e divulgar, do melhor modo possível, as estatísticas relativas às etnias. Durante essas consultas, a polícia deveria também procurar obter informações que proporcionem uma melhor compreensão das diferenças culturais e que impeçam que essas diferenças sejam criminalizadas.

10 — *Responsabilidade para comentar sobre medidas estigmatizantes.* — A polícia deveria ter a liberdade de apontar possíveis efeitos estigmatizantes de certas medidas, tomadas ou propostas pelos políticos, e que terão de ser implementadas pela polícia.

Para mais informações, contactar, por favor, a Fundação «Policing for a Multi-Ethnic Society»;

Endereço: RADAR Postbus 1812, 3000 Roterdão;

Telefone: 010-411 39 11;

Fax: 010-412 84 33;

E-mail: radar@luna.nl;

Endereço Internet: <http://www.luna.nl/~radar>.

**José Manuel Paquete
de Oliveira**

*Docente e Vice-Presidente
do ISCTE*

Sociólogo

A COMUNICAÇÃO SOCIAL, O SENTIMENTO DE INSEGURANÇA E A POLÍCIA

Evidentemente que após o 11 de Setembro de 2001, com o atentado perpetrado contra os EU e as operações de guerra contra o maior inimigo da segurança mundial, o terrorismo, desencadeadas a partir de ontem, todo o nosso discurso sobre segurança, segurança internacional e mesmo segurança interna, terá de partir de outros pressupostos. Todavia, as considerações que, aqui, vamos fazer, assentam, sobretudo, na óptica em que este seminário foi idealizado. Mas se é verdade dizer-se, como eu próprio escrevi e defendo que, a partir daquele 11 de Setembro a História recomeça em outro registo de pensamento e factos, muito do que vou dizer, vai exigir uma outra reconceptualização.

E se a partir de ontem, como se disse, a segurança nos EU acabou, também para nós ela estará sempre ameaçada.

Se exceptuarmos o ambiente de morte e desastre calamitoso persistente nas estradas portuguesas, as estatísticas dizem que Portugal é dos países mais seguros para se viver. O que no contexto actual do Mundo, convenhamos, não é qualidade de somenos importância. Isto porém não corresponde ao sentimento de (in)segurança que habitualmente campeia na opinião pública.

Quando interrogados em estudos de opinião e sondagens, os entrevistados portugueses não raras vezes indicam o temor pela (in)segurança como um dos principais medos sociais que os atormenta.

A que se deve então esta aparente contradição? O que é que faz contrapor a esta confirmação em estudos de uma *performance* abonatória em termos de um

clima social de segurança um reflexo público manifesto por parte da população, das forças políticas e dos *media* em geral de um pavor por um estado de insegurança social ?

Tomando em linha de conta o tema deste painel para responder a esta contradição teremos de esclarecer:

- o conceito de segurança;
- as condições em que se forma a percepção de (in)segurança, ou procurar entender os factores que criam (in)segurança;
- o papel dos *media* na produção do chamado sentimento de (in)segurança;
- e o papel da polícia, aqui entendida como elemento representativo do sistema de prevenção, controlo e defesa de segurança social.

A (in)segurança ou o conceito de segurança em análise neste debate é, efectivamente, aquele que na maioria dos países ocidentais indica o certo estado social das populações directamente ligado com a preocupação do aumento do crime, dos comportamentos desviantes e em especial manifestos em expressões de delinquência e violência com efeitos na dissolução dos mecanismos de regulação social. O conceito de (in)segurança que aqui se fala é aquele comumente referenciado pelo poder político e pelos *media* para significar a crescente falta de adesão dos cidadãos ao sistema normativo de uma comunidade ou da sociedade, fazendo recrudescer os comportamentos delinquentes, violentos e criminosos. No sentido vulgar, é aquele que tem a ver com a inquietação social em relação à criminalidade, quer por manifestações individuais, quer por manifestações colectivas.

(Cf. «O estudo sobre o aumento do crime e o recrudescimento do sentimento de insegurança em Portugal», por Nelson Lourenço e Manuel Lisboa, 1996).

Numa recente conferência proferida em Lisboa (Março de 2001, Conferência Lisbon Security), o perito europeu nesta matéria, Giovanni Manunta, declarou: «Faltam estudos sérios sobre a segurança.»

Em Fevereiro deste ano a Assembleia da República realizou um debate sobre segurança. Desse debate resultou evidente como a partidária politicização deste problema em nada contribui para o seu esclarecimento. Os números dizem normalmente aquilo que se lhes mete lá dentro. O esgrimir de argumentos à base das estatísticas disponíveis prova sobretudo a fragilidade dessas estatísticas, provenientes de fontes diferenciadas (PJ, GNR, PSP, GEP/MJ) e que a criminalidade não permite leituras lineares, mas antes engloba uma enorme complexidade social e jurídica.

Por outro lado, essas estatísticas por mais aproximadas e fidedignas que sejam, não esgotam a problemática sociológica de uma criminalidade que deve ser encarada a três níveis:

- *criminalidade real*, que engloba o conjunto das infracções efectivamente cometidas, independentemente do facto de ela ter sido denunciada, investigada ou julgada;
- *criminalidade aparente ou participada às autoridades*;
- *criminalidade legal*, ou seja aquela que corresponde ao número de casos julgados e que foram objecto de condenação judicial.

Percebe-se assim que a relação causa-efeito normalmente estabelecida entre prática de crime e (in)segurança é muito relativa, ou terá de ser muito relativizada, pois utilizada muitas vezes como espantalho de reacção pública, carece de maior aprofundamento e remete para a conjugação de outros factores, tais como:

- a visibilidade dada pelos *media* e o conseqüente grau de tematização e estilo de comunicação utilizados;
- e por parte do(s) público(s), o modo como estes reconstróem o grau de gravidade das práticas de crimes, a partir dos *relatos dos media* e dos códigos de representação reinterpretações da realidade que os indivíduos possuem.

Por outras palavras, é bastante discutível, e até incorrecto, estabelecer uma relação directa entre a visibilidade do crime e o grau de sentimento de (in)segurança criado.

Socialmente a (in)segurança, quer como conceito, quer como sentimento formado, depende de um conjunto de factores endógenos e exógenos.

Numa investigação realizada pelo meu colega Pierre Guibentif para o CEJ, e em que participei, sobre a comunicação social e as representações sociais do crime, ou seja exactamente numa pesquisa que pretendia, a partir do estudo de 700 entrevistas analisar o efeito dos *media* sobre as representações do crime, provou-se não existir essa relação directa entre o relato do crime e a percepção do grau de reacção social a esse mesmo crime. E releve-se que esse estudo nem uma casualidade obviamente não prevista «apanhou» o período posterior à forte mediatização de factos publicitados como estes: a decapitação de um jovem num posto da GNR em Sacavém, o caso do *very-light* no Estádio do Jamor, uma sequência anormal de crimes de homicídio, motins nas cadeias, o processo do sangue contaminado, etc. Como aliás sucessivas pesquisas vêm demonstrando a partir dos anos 70, não existe relação directa entre o efeito dos *media* e a percepção dos fenómenos. Os destinatários dos diferentes relatos constroem a sua interpre-

tação a partir de outros elementos, tais como o a capacidade cognoscitiva, o universo simbólico e a experiência de vida que têm. Como diz Maxwell McCombs «os *media* influenciam as pessoas, mas elas não são robôs». (Teoria do agendamento, 2001/Público, 6.06.01 ou *in* «O poder do jornalismo», Traquina, 2000.)

Não cabe aqui escarpelizar ainda os diferentes estilos de performatividade utilizados pelos *media* na espectacularização que fazem sobre as notícias do crime ou dos actos de delinquência e violência.

Obviamente que elementos como o sistema de relevância (o relevo dado ou não dado), ou o grau de dramaticidade conferidos a estas notícias ou a exploração emocional dos destinatários são aspectos importantes para medir o efeito de relação entre a criminalidade e a (in)segurança das populações.

Mas no aproveitamento do tempo que nos resta nesta comunicação, avancemos rapidamente para o terceiro vector que dá título a este painel.

Conforme salientei a polícia, neste contexto, é referenciada, como um elemento representativo do Estado como instituição legitimada para a prevenção, defesa, controlo e até punição da face visível da criminalidade como factor promotor de sentimento de (in)segurança.

E neste aspecto o que importa confrontar, e sempre a partir do enunciado do tema desta sessão, a determinante do papel da comunicação social, o que importa confrontar dizia, são dados e estudos que concorrem para equacionar a sempre tão propalada crise do Estado regulador em relação aos comportamentos individuais ou organizações criminais. Numa sociedade mediática, onde se reconhece a força do papel dos *media* na visão do mundo e das instituições sociais que ajudam a construir, é fácil constatar o défice negativo que resulta da imagem negativa habitualmente mais transmitida pelos *media* entre a debilidade do Estado ou das suas instituições de combate ao crime e a «imagem positiva» dos agentes e organizações do crime.

Reconhece-se que a imagem da polícia, a corresponder a esforços, medidas e acções no que respeita à sua formação pessoal e visibilidade de acção pública têm evoluído muito favoravelmente.

Abre-se portanto um grande capítulo para relevar dados e aprofundar estudos sobre em quanto a sociedade civil em liberdade democrática, para a sua própria defesa, terá de evidenciar e articular o papel das «agências de integração» social e as «agências de desintegração». O modo como se trata a segurança pode ser decisivo para aumentar a insegurança.

Sara Pina

*Assessora de Imprensa do
Procurador-Geral da Repú-
blica*

A COMUNICAÇÃO SOCIAL, O SENTIMENTO DE INSEGURANÇA E A POLÍCIA

1 — Os sentimentos

«A evidência epidemiológica indica que se, hipoteticamente, a tecnologia para a existência da televisão não tivesse sido desenvolvida havia menos 10 000 homicídios por ano, menos 70 000 raptos e menos 700 000 assaltos e agressões.» (Brandon Centerwall, *Journal of American Medical Association*.)

Esta afirmação perturbadora poderá ser facilmente extrapolada para os outros meios de comunicação social porque é o conteúdo da mensagem que influi o receptor menos que o meio usado, pois, ao contrário do que dizia MacLuhan, em 1964, o meio nem sempre é a mensagem. Na actualidade é o conteúdo desta que determina o tipo de recepção.

Para muitos investigadores, e mesmo para a generalidade do público, as notícias de crime e violência relatadas pelos *media* induzem comportamentos idênticos e geram sentimentos de insegurança. Em 1993, um estudo do *Times Mirror* concluiu que 72 % da população norte-americana acredita que os relatos de assaltos e outros crimes nos *media* são em demasia, e 63 % acredita que esses relatos geram violência.

Tanto assim é que, para combater o crime, foram desenvolvidos entre as autoridades policiais e os *media* programas de prevenção e educação dos cidadãos para o risco (desenvolver a consciência individual da presença dos perigos e da possibilidade da sua remoção-autoprevenção). Por exemplo, no Canadá foi posto em prática uma acção concertada entre as polícias e os órgãos de comuni-

cação social, com o objectivo de reduzir a difusão de violência através de medidas de regulação e auto-regulação, bem como utilizar os *media* para reduzir comportamentos agressivos, racistas e sexistas, assegurando a difusão de reportagens não violentas e de qualidade.

Os meios de comunicação social provocam nas audiências reacções diferentes e a curto e longo prazos. Numa análise de efeitos a curto prazo surgem quatro tipos de sentimentos: excitação; catarse; idealização, e diversão.

A excitação perante notícias de crime relaciona-se com uma alteração do estado emocional e mudanças de afectividade para aumento de agressividade, violência, insegurança ou medo nos receptores da mensagem.

A catarse reduz a probabilidade de comportamento agressivo pela observação deste nos *media*. Os impulsos agressivos podem diminuir ou inibir-se pela observação de algumas formas de violência.

A idealização, o chamado efeito *copycat*, produz através da divulgação mediática de notícias de crime desejos de imitação, de comportamento a seguir.

A diversão, chamada a *babysitting function*, em que os *media* previnem actos violentos atraindo a atenção das suas audiências com formas alternativas de ocupação e recreação.

A longo prazo criam-se os valores pró-violência, reforçando a aceitação de meios violentos para resolver as situações sociais e, por isso, a insegurança. Surge, também, uma associação habitual à violência em que uma frustração ou problema pessoal sugere uma resposta violenta. E, por fim, a dessensibilização em que a exposição prolongada a notícias de crime ou violentas provoca nas pessoas insensibilidade e falta de desejo de ajudar (Zimring e Hawkins, 1997).

A indicação de incivilidade e desordem produz medo nos cidadãos e exigências de reforço legislativo e controlo (Wilson and Kelling, 1982). Daí programas postos em prática como o Broken Windows, nos EUA.

2 — Os jornalistas

A construção de notícias, ao apresentar os factos simultaneamente, constrói para as audiências uma estrutura de interpretação. Mesmo porque a representação dos factos modifica-os (Fowler, 1991).

Para a maioria de nós, a maior parte das vezes, são os jornalistas a principal fonte de informação acerca do mundo, do que está para lá do nosso ambiente imediato. A violência, de qualquer tipo, faz parte dos chamados «valor-notícia» (imperativos profissionais que funcionam como guias implícitos para a construção de histórias). Oferece uma boa História — a luta, o drama, os problemas, os perigos, os heróis, os vilões, o bem e o mal —, enfim, todos os requisitos para atrair audiências.

De facto, uma parte considerável daquilo a que chamamos «notícia» é dedicada a desvios comportamentais e às suas consequências, e não é simples explicar a razão pela qual estes itens devem ser considerados noticiáveis ou porque merecem a extraordinária atenção que obtêm. Talvez apelem a um número de perversidades psicológicas no seio do grande público, como têm sugerido alguns comentadores, mas, ao mesmo tempo, constituem uma das nossas principais fontes de informação sobre os esboços normativos da nossa sociedade. Num sentido figurado, pelo menos, a moralidade e imoralidade encontram-se no cadafalso público, e é neste encontro que se traça a linha que as separa (Erikson, 1966).

O crime é notícia porque o seu tratamento evoca ameaças mas também reafirma a moralidade consensual da sociedade; desenrola-se perante nós uma peça de moralidade moderna na qual o «demónio» é expulso tanto simbólica como fisicamente da sociedade pelos seus guardiões — a polícia e a magistratura (Traquina, 1993).

Só uma pequena parte dos cidadãos lida directamente com situações de crime, mas todos eles são repetidamente expostos aos *mass media*, que reflectem os interesses, valores e preocupações das audiências.

3 — A polícia

A produção de notícias está dependente do papel desempenhado pelas fontes e, nas notícias de crime os *media* estão ainda mais dependentes da fonte. Nas notícias de crime raramente há descrições de testemunhas oculares. Ao contrário da notícia enviada da frente de batalha pelo correspondente de guerra as «histórias» de crimes são quase totalmente produzidas a partir de definidores primários institucionais (muitas vezes a polícia) (Traquina, 1993).

O crime está menos aberto a definições concorrentes e alternativas do que a maior parte dos assuntos públicos. Neste tipo de notícias não se ouve «a outra parte». Isto torna as notícias de crime unidimensionais e transparentes no que diz respeito aos *mass media* e à opinião pública.

Conclusão

A violência e o crime nos *media* é fonte de desconforto e preocupações para muitos que observam. Os retratos mediáticos, enfatizando crimes, podem produzir dessensibilização e mudança de valores nas pessoas, efeitos difíceis de medir em estatísticas científicas.

Acontece que a abundância de sangue derramado nos órgãos de comunicação social gera e reflecte tendências sociais. Mas quando os *media* provocam

desconforto e ansiedade, transmitindo a realidade, a tendência natural é que os cidadãos os olhem como causa de violência e insegurança.

Afinal responsabilizar o mensageiro que traz as más notícias é um fenómeno recorrente.

O que vale é que a responsabilização é muito diferente da de há uns séculos atrás. Agora perde-se credibilidade dantes perdia-se a cabeça.

José Paulo Bisol

*Secretário da Justiça
e Segurança do Estado
do Rio Grande do Sul,
Brasil*

Introdução e interpelação da moderadora Paula Moura Pinheiro.

Paula Moura Pinheiro:

Ex-Professor Universitário
Ex-Senador
Ex-candidato a Vice-Presidente de Lula

Enfim..., o currículo é interminável.

Honra-nos na primeira saída que faz do seu país, o Brasil.

Está aqui na qualidade de Secretário da Justiça e da Segurança de Rio Grande do Sul, Brasil.

Os portugueses provavelmente já tinham esta ideia, mas tiveram esta percepção de uma forma muito mais aguda aquando da matança, (como tem presente), dos portugueses, ocorrida há muito pouco tempo no Brasil. De facto, a comunicação social investiu sobre os suspeitos, [para ser rigorosa], alegados autores do acto criminoso, com uma liberdade total.

Essa investida é um pouco estranha para um contexto europeu.

Seguramente, não fará muito pelo clima de confiança na segurança no Brasil.

Eu pergunto-lhe — presumo que no seu Estado, o Rio Grande do Sul, não será diferente — como é que gere esta situação?

Quem tem a responsabilidade pela segurança no seu Estado?

Como lida com esta situação de um, pelo menos aparente, liberalismo feroz, (para não usar a expressão «selvagem»), da comunicação social?

Como gere isto?

José Paulo Bisol:

Eu creio que estamos falando de potência simbólica.

E se é uma potência simbólica, pode-se transformar numa violência simbólica.

Se se pode transformar numa violência simbólica, pode transformar-se, — e esta característica, o poder de transformação, ela, sim, me parece relevante — numa dominação simbólica. Não é verdade ?

Agora vejam, você tem alguma possibilidade de organizar a realidade a não ser linguisticamente?

É possível pensar sem a linguagem? Não !

Você não pode pensar sem a linguagem. Não pode sequer imaginar sem a linguagem, pois apesar de o imaginário lidar mais com imagem, não funciona sem a linguagem, sem uma resolução lingüística .

Então, o que significa isso?

Hoje pela manhã senti isso, não sei se é elegante eu fazer esta lembrança, mas Balzac, dizia que «a elegância é parecer ser o que se é», e se assim é, vou arriscar a referência: hoje, pela manhã, grandes professores, um juiz, um comissário, um reitor e um ministro, pessoas cultivadíssimas, trabalharam a realidade europeia em cima de um fantasma. Não é isso? O imigrante não é um fantasma?

A visão dessa criatura, o imigrante, não é difusa, espectral?

É certo que os professores lidaram com o assunto no sentido de torná-lo o mais realista possível. O mais objectivo. Para isso eles dispõem de um conhecimento extraordinário. Então houve o quê ? Houve objetividade. O conhecimento moldou a realidade do imigrante com rigor, mas sem evitar a fantasmalidade vieram as perguntas do auditório, do plenário e me pareceu, (me desculpem), que as perguntas estavam mais voltadas para a fantasmalidade do que para a realidade. O tema está socialmente espectralizado. Como aconteceu isso?

Agora a Paula Moura Pinheiro me pergunta, reparem, como é que é lá no Brasil ? essa relação entre comunicação social, e os fantasmas da criminalidade e da violência. Aqui a fantasmalidade do imigrante, lá do criminoso. Porque, Portugal, França, Alemanha, etc., a Europa têm índices de criminalidade e violência baixíssimos, se eu tiver como referência os índices de criminalidade e violência do Brasil. O Brasil é o terceiro país do mundo nesses índices. E, no entanto, lá e aqui o mesmo medo, lá o medo do crime, aqui o medo da imigração.

Substancialmente, estamos mergulhados no mesmo medo, em Portugal e Brasil. Os fantasmas que nos habitam é que são diferentes.

Paula não tem alguma coisa de comunicação social em tudo isso ?

Não tem um certo suplemento espectral germinando o medo no Brasil e em Portugal?

Não há nesse espaço da comunicação social um ... ?

Aplausos do auditório que cortam o discurso do Secretário, seguidos por breve intervenção da moderadora:

Senador, eu estava preparada para tudo, menos para isto. A culpa é da nossa comunicação social que amplifica a realidade, ao ponto de termos tanto medo, como no Brasil, cujos os índices reais são muito superiores. Então não faz mal. Essa coisa no Brasil não amplifica mais do que aquilo que é a própria realidade. O acesso livre da comunicação social não amplifica ?

José Paulo Bisol prossegue:

A comunicação social brasileira faz o que faz a portuguesa ou a francesa, ressalvada a diferença dos espectros.

Mas, insisto, em que a comunicação social cria em Portugal e no Brasil, o mesmo medo.

Vocês estão com medo do imigrante e nós estamos com medo, dos nossos bandidos. A substância psicossocial é a mesma.

Isso me lembra Georges Duby, um historiador francês, que morreu em 1996. Um pouco antes de 96 ele deu uma entrevista, para o l'Express, (se não me engano), e nessa entrevista ele comparou os medos do ano 1000, da Idade Média, com os medos do ano 2000. Eu recomendo que se faça uma leitura de Duby, porque, meu Deus do céu, eles tinham os fantasmas deles, a história mostra que os mesmos fantasmas se reproduzem sob novas formas de aparição.

Na Grécia Antiga, por exemplo, as suas mais importantes pólis, com notável exceção da oligárquica e militarizada Esparta, tinham uma estrutura democrática. Mas, viviam mergulhados no medo das pólis vizinhas, mesmo das democráticas. Eram o fantasma deles.

Veio o Império Romano e todo o império cercado. Por quem? Pelos bárbaros. O medo do bárbaro. Veio a Idade Média, e todo o mundo, os senhores feudais, os reis e seus reinos sob a «ameaça» permanente do Crescente. Era a Cristandade com medo do mundo Islâmico. O medo do muçulmano «infiel».

Dá-se um pulo para a modernidade e há um fantasma que ronda a Europa e o mundo inteiro. É o judeu.

O fantasma não é o judeu. É o fantasma do judeu. Medo internacional !

E de repente, nas ditaduras, (não sei se nas ditaduras europeias), pelo menos nas ditaduras sul americanas, se criou, há pouco tempo, o medo do comunista.

O comunismo era um fantasma aterrorizador.

E a gente podia ser cristão, e ir à missa, e tudo, mas se era de esquerda, era comunista, enfim...

Gente, não é só o medo.

Agora, a Paula que me explique. A Sara, quem sabe. O Pacote.

Que me expliquem esse medo serve para quê? Para quem?

Não se trata de manipulação?

Não existe alguma manipulação, nisso aí ?

Não estou falando de uma manipulação de dolo directo, expressão de vontade, mas de dolo eventual. Porque, como é que eu posso vender o jornal? Como é que eu posso vender a *telediscursividade*, principalmente, sem transformá-la numa *teleiconicidade* ? ou numa *telespectralidade*? Com esse plus, vendo, e bem.

Ou seja, é preciso acrescentar um fetiche. Porque se trata de uma mercadoria. E não vendo a mercadoria sem enfeitiçá-la. Não é verdade ?

Então? Não há também aí uma certa consciência ?

Porque o bom jornalista é o bom fetichista. Um jornalista que vem nesse discurso universal: «A informação, acima de tudo !». «A verdade, acima de tudo !». Mas, que verdade? como se produz a verdade? Se produz a verdade com a linguagem. E sempre sobra um suplemento espectral, que é o que torna a mercadoria atraente. Apaixonante. É o que vende.

Após a intervenção dos outros participantes do painel, o Dr. Bisol, proferiu a seguinte comunicação directamente para a polícia, sobre a polícia:

Eu gostaria de afirmar aqui, que eu não sou contra a comunicação social !

Eu não sou contra a *media* ! Imagina. Contra essas criaturas lindas e inteligentes! Simplesmente, eu gosto tanto que vejo inclusive os defeitos. É o jeito de amar !

Eu sou jornalista.

Eu fui juiz trinta anos e depois resolvi tirar um curso de jornalista e fiz jornalismo durante oito anos.

Fiz jornal, crónica, artigo diário.

Fiz rádio, diariamente.

E fiz televisão, diariamente.

Então, não sou contra. Mas a comunicação social me lembra o Humpty-Dumpty. Aquele personagem de Lewis Carroll. Aquele gordinho. Redondinho.

E o Humpty-Dumpty dizia para a Alice:

«Alice, eu, quando falo, digo a verdade, e digo o que eu quero dizer.».

«Mas como?» perguntou Alice. (Alice, somos todos nós, os inocentes, pois, todos nascemos inocentes e continuam nascendo inocentes).

Aí ele Humpty-Dumpty diz:

«Eu, quando uso uma palavra, dou a essa palavra o sentido que eu, Humpty-Dumpty, quero dar.».

Este é que é o problema.

Não é a palavra. Nem é o facto.

Vocês lembram Nietzsche? Não há factos, só interpretações.

No outro dia, estava lendo um esloveno, chamado Slavoj Žižek que dizia assim:

«Os factos não falam. São os mecanismos de comunicação que fazem os factos falar.».

Quem fala é a Paula e é a Sara e é o Pacote.

Cada facto uma versão, conveniente...para quem? Quanto mais espectral mais conveniente para o lucro.

De repente, o Pacote cita a assembleia legislativa, o congresso.

Mas, hoje, o congresso está completamente dessubstanciado.

Chegou a tal ponto (eu acho que no mundo inteiro), em que o deputado usa o tema da segurança para se eleger. Ou seja, a comunicação social elabora a matéria e o deputado faz o discurso... eleitoral do imigrante em Portugal, e do crime no Brasil.

Ele (o deputado) não tem mais representatividade. Porque o que ele representa é a *media*. Não é o povo. É a *media* que o elege.

Gente, a comunicação social não é um problema do jornalista, que é um serzinho amável, como todos nós, que estamos aí para dispor de um lugar de inscrição na sociedade.

O problema é que ela, a comunicação social, faz a opinião pública.

Alguém tem dúvidas sobre isso?

Ou seja, a provisão fantasmal do quotidiano, que é praticamente sem verdade, é o encargo da mídia.

Aí, meia dúzia de malucos, que gostam de pensar e colocar tudo na razão, ficam pensando e encontram. Se aproximam mais da verdade, e se isolam nessa exceção.

Mas, nós homens comuns, nós homens médios, o que é que nós fazemos?

Temos que trabalhar pesado. Então o que fazemos?

Abrimos o jornal, ligamos o rádio, ligamos a televisão e a comunicação social, nos provê de inteligência. De pensamento. De opinião. Em que nível de realidade?

A comunicação social elabora, como o Pierre Bourdieu dizia:

«Comunicação social, ou seja, **opinião**, a gente absorve como o ar que a gente respira. A gente nem se dá conta.».

Se eu me desse conta das opiniões e das verdades que a comunicação social me põe na cabeça, todos os dias, eu ficaria horrorizado, porque verificaria que eu próprio estou virando um fantasma da comunicação social.

Esse é um fenómeno sério.

Se me permitirem eu vou levantar uma questão séria desse fenómeno sério.

Esta reunião começou sob a sombra do World Trade Center. A *media* demarcou: «Que horror o terror. Não podemos suportar o terror. Não podemos aceitar o terror».

Muito bem, eu acho que com isso podemos concordar, estabelecer, fundar uma consensualidade rapidamente e bem profunda.

Mas, como é que o ser humano está reagindo a essa tragédia ?

E porque é que a *media* não dá ênfase a esse aspecto ?

Sabem o que estou querendo dizer?

Estou dizendo que o terror é tal, a tragédia é tal, a spectralidade dessa angústia, desse sofrimento, é tal, que, desde logo, posso abolir os princípios fundamentais da democracia, sem que ninguém reclame.

E vou abolindo maliciosamente o devido processo legal.

E vou abolindo a supra constitucional proibição da tortura

(É permitido torturar terroristas !).

E vou abolindo o princípio da inviolabilidade da pessoa.

E vou abolindo o princípio da inviolabilidade do domicílio.

E vou abolindo o princípio da soberania; da intocabilidade das soberanias nacionais.

Em suma, se vocês me permitirem, (é grave o que eu estou dizendo), o **direito se dissolve** e, justamente, nos seus princípios mais fundamentais.

O que marca é o **horror**. O medo do terrorismo, não o medo da abolição dos princípios. De um lado o terrorismo, de outro a guerra, a abolição da normalidade. Qual dos medos vinga?

Me desculpem o jeito de dizer, mas esta é a verdade mais profunda do que nós estamos vivendo. Isto é que é grave e a comunicação social, por alguma razão, deixa esse grave fenómeno de lado: não se pode lutar contra o terrorismo sem abolir os princípios?

Para terminar, eu vou fazer outra provocação bem rápida.

Agora vou falar sobre a militaridade.

A militaridade não é uma qualidade específica do militar; é também, mas é uma qualidade específica de algumas sociedades, autoritárias.

A sociedade brasileira é autoritária. Ela tem respostas tipicamente militares aos seus problemas e às suas angústias.

Eu falo aqui da militaridade como uma propriedade de, em situações limite, **tomar decisões completamente fora da realidade juridicamente construída**.

É isso o que eu chamo de militaridade.

Pode estar tanto na sociedade civil como em qualquer comunidade militar.

Essa propriedade emerge em toda situação-limite: «quem define sou eu», «eu presidente dos Estados Unidos, defino esta situação como uma situação limite», «e fundo a sua insuportabilidade; a sua intolerabilidade; e ultrapasso tudo, inclusive a incolumidade dos Direitos Humanos Fundamentais.

E qual é a reação ? A mais absoluta passividade mundial.

Se eu fizer um estudo da História das civilizações, vou verificar que o Direito sempre foi muito oportuno. Conveniente. O Direito, a Polícia, (enquanto

uma polícia cidadã), o Juiz, o Fiscal da Justiça, o Promotor de Justiça, o Ministério Público, **todos eles sempre foram oportunos**. Convenientes. E necessários. Porém, só para as situações corriqueiras, para a vida normal, onde nada é relevante. De repente, se cria uma situação limite, como a tragédia das torres gêmeas, e essa conveniência, essa predominância jurídica desaparece totalmente.

Parece que a militaridade fica sempre. Aqui, em Portugal. No Brasil. Na França. Na Alemanha. Onde quer que seja. Jamais é abolida. No máximo, fica em estado de potência.

Parece que essa militaridade definida, como eu a defini, fica sempre na reserva.

«Deixa esses civis viverem como querem que, na hora dura, quem resolve, sou Eu. Eu, Humpty-Dumpty. Eu, a militaridade?»

Quem é que está definindo as coisas nos Estados Unidos ?
Olhem bem os meus olhos.

Quem é que está definindo ? Não é essa reserva ?

Nas situações-limite, sou Eu, Humpty-Dumpty, eu próprio um fantasma.

O presidente... ele vai fazer o que mando ele fazer.

O congresso... ele vai fazer o que mando ele fazer.

E o juiz... ele vai fazer o que mando ele fazer. Como se chama isso: estado de defesa, estado de sítio, estado de guerra?

Como Paula disse, este provinciano aqui, precisou pouco menos do que 73 anos para ter a honra de vir a um seminário internacional em Portugal. Honra essa que eu tenho que dizer aqui, e a digo comovidamente, eu devo ao Dr. António Henrique Rodrigues Maximiano.

Eu sou assim mesmo. Apaixonado.

Eu tenho convicções. Mas sou completamente aberto à contestação, à discussão e ao diálogo.

Eu sou jornalista. Não defendo o Humpty-Dumpty.

Eu sou juiz, não defendo o Humpty-Dumpty judicial.

Eu acho é que, a gente precisa de se tratar com carinho, um pouco eroticamente, não importa o sexo.

Quer dizer, gostar da vida, como o homem gosta da mulher. Como a mulher gosta do homem.

Gostar da vida. Entranhadamente. Vivê-la, em cada instante e em plenitude. Não se deixar escorregar, nunca, para o quotidiano. Para o vulgar.

Lutar.

Se agarrar.

Puxar os cabelos.

Fazer o que for preciso.

Sair nu na rua, se for necessário.

Mas, não cair no rudimentar, no vulgar, e ser, definitivamente, ser uma força destruidora desse diabólico enquadrador que se chama, opinião pública, produto final da comunicação social, que foi fonte de liberdade de consciência e agora se transfigura em seu túmulo, sob a forma de dominação simbólica.

Nós precisamos acabar com a opinião pública moderna, espécie de circunscrição prisional do pensamento social, e redescobrir a singularidade, porque nós só podemos ser amados e amar pelo diálogo das nossas diferenças.

Luís Filipe Sousa Simões

*Subintendente da Polícia de
Segurança Pública*

O presente documento pretende sintetizar as principais ideias que procurou levar a debate na mesa redonda.

A COMUNICAÇÃO SOCIAL, O SENTIMENTO DE INSEGURANÇA E A POLÍCIA

Mesa redonda — 8 de Outubro de 2001

Nesta breve intervenção procurarei abordar dois aspectos que, no âmbito do tema proposto, merecerão alguma reflexão:

- A relação entre a Polícia e os *media* e, conseqüentemente, entre os polícias e os jornalistas;
- Os responsáveis policiais como «gestores da segurança», atendendo aos efeitos que a comunicação social terá na percepção dessa segurança.

I — Antes de falar das relações entre as organizações policiais e aos órgãos de comunicação social, e entre os profissionais de ambos os sectores, importa esclarecer que nada tem o autor destas linhas contra os órgãos de comunicação social, de que é um inveterado consumidor e que nada o move contra jornalistas ou outros profissionais da comunicação social, com quem procura ter as mais cordiais e saudáveis relações profissionais.

Não considerem pois esta intervenção, ou algumas das suas frases, como ataques ou críticas de um polícia aos *media* — o que além de não ser correcto,

seria, no mínimo, insensato — mas como uma reflexão de alguém que, devido à sua profissão, tem de se relacionar com jornalistas, está sujeito à pressão dos *media* e da opinião pública e procura compreender o papel da comunicação social, estando atento aos efeitos que os temas agendados pelos *media* e as notícias veiculadas nos meios de comunicação de massa tem na sociedade onde se insere, na instituição a que pertence e na actividade profissional que desenvolve.

Não advogo, pois, que os órgãos de comunicação social e os jornalistas sejam os principais responsáveis pela insegurança ou pela violência da sociedade, tal como recuso acusações idênticas às polícias ou aos polícias.

O simples facto de sentir necessidade de iniciar esta intervenção com estes esclarecimentos é, desde logo, sintomático do tipo de relações que habitualmente se estabelecem entre jornalistas e polícias. Relações de desconfiança e suspeita, onde é visível algum desconforto e muita incompreensão mútua. Em alguns casos, é visível mesmo algum antagonismo, como se informação e segurança pública fossem inconciliáveis.

Mas existem algumas razões para a emergência deste tipo de relacionamento.

Desde logo porque muitos ainda confundem funções e práticas de polícias políticas do passado com competências, responsabilidades e actividades das polícias de segurança pública e de investigação criminal da sociedade democrática em que vivemos. Também, em alguns casos, a polícia e os polícias sentiram-se injustiçados ou mesmo «atacados» por certos órgãos de comunicação social ou por certas notícias veiculadas. De igual modo, existiram situações em que as forças de segurança não souberam prestar à comunicação social e à opinião pública a informação e os esclarecimentos que se impunham.

É um facto que as polícias não têm sabido comunicar através dos órgãos de comunicação social, o que é visível na importância que (não) dão aos seus gabinetes de imprensa ou relações públicas.

A forma como polícias e jornalistas definem as suas funções e estabelecem os seus objectivos pode também originar tensões ou conflitos e afectar os contactos profissionais que estabelecem.

Polícias e jornalistas têm muitos pontos em comum nas suas actividades, pois ambos partilham princípios de profissionalismo, isenção e imparcialidade, estão sujeitos a códigos deontológicos, estão inseridos em instituições onde procuram construir uma carreira, estão sujeitos a inúmeras pressões (hierárquicas, políticas, da opinião pública, da população, dos pares, etc.) e ambos procuram apurar a verdade dos factos (ou pelo menos é esse o seu discurso).

Há, no entanto, muitos aspectos em que divergem, ou mesmo entram em conflito.

Os jornalistas querem ouvir a versão da Polícia, mas não é certo que «passem» essa versão, ou que lhes dê mais credibilidade do que à versão da outra parte; os jornalistas querem, pois aceder à informação de que a polícia dispõe mas os polícias receiam que a divulgação dessa informação nos órgãos de comunicação social, ou o uso que dela fizerem, possa comprometer o seu trabalho, afectar a imagem da instituição ou mesmo ter efeitos nas suas carreiras.

Polícias e jornalistas trabalham com noções de tempo completamente distintas. Os órgãos de comunicação social querem a novidade, a notícia em primeira mão, o directo, o imediato, trabalham ao segundo, querem respostas imediatas e definitivas. As polícias necessitam de tempo para ter certezas, dando mais importância à eficiência do que à rapidez.

Mas a principal oposição residirá nos princípios de divulgação da informação. Todo o trabalho da imprensa, rádio ou televisão visa a difusão, a divulgação. A Polícia, por seu turno rege-se por estritas regras de confidencialidade: o segredo de justiça, o segredo profissional, e o próprio princípio da «presunção da inocência», obrigam a uma contenção na revelação dos factos apurados, na publicitação das provas, na identificação de suspeitos ou presumíveis autores.

As instituições policiais procuram proteger-se e proteger os seus membros destas quebras de confidencialidade. É por isso que existem normas internas a definir quem pode falar para os órgãos de comunicação social e que tipo de informação se pode ou não transmitir e é também por isso que, quando falam, os profissionais de polícia procuram medir e pesar cada frase, cada palavra.

Para agravar a situação e potenciar relações de desconfiança, raramente existem contactos personalizados, não existem relações suficientemente duradouras que permitam um conhecimento mútuo, e, tal como é raro existirem polícias que conheçam bem o mundo dos *media*, também é difícil de encontrar jornalistas especializados em matérias policiais, criminais ou de segurança.

II — Desde há algum tempo que os profissionais de polícia entenderam que, para além de prevenir e reprimir a criminalidade, é necessário estar atento à realidade social e fazer com que os cidadãos se sintam seguros.

Não basta, pois, evitar crimes e efectuar detenções, é também necessário estar atento às expectativas, percepções e atitudes das populações em relação à segurança e procurar fazer intervenções que promovam sentimentos de segurança.

Às polícias exige-se, não apenas o combate à criminalidade, mas a gestão da segurança.

Há muito que os responsáveis policiais estão atentos aos órgãos de comunicação social; desde logo porque a actividade e a função policial lida, no seu quotidiano, com, muitas realidades que constituem importantes critérios de selec-

ção de notícias: a agressividade, a violência, a dor física ou psicológica, os acontecimentos anormais ou disruptivos, os desvios ou as alterações de ordem exigem tanto a intervenção da autoridade como atraem a atenção dos *media*.

Outro motivo de atenção prende-se com os conteúdos da informação veiculada; através deles podem as polícias identificar novos problemas, sentir o «pulsar» das populações, aferir os sentimentos dos cidadãos em relação ao crime e à segurança.

Sabendo-se que a comunicação de massas transmite percepções do real e que produz efeitos (embora raramente esses efeitos sejam controláveis), não pode a segurança pública negligenciar essa realidade.

Mas é também necessário que as polícias e os polícias saibam:

- Comunicar o que fazem;
- Transmitir confiança e segurança às populações;
- Informar sobre comportamentos de risco e atitudes de prevenção.

E porque não prestar um serviço de segurança à comunidade através dos órgãos de informação? Não se trata de manipular ou de instrumentalizar os órgãos de comunicação social, mas tão-só de saber comunicar com a população que se serve através dos *media*.

Willy Bruggeman

*Director-Adjunto
da EUROPOL*

EUROPOL — Haia, 5 de Outubro de 2001.

Em virtude dos recentes acontecimentos terroristas, não me é possível estar convosco nesta reunião.

Algumas questões em relação às quais teria chamado a vossa atenção são:

- A presente ameaça do risco do terrorismo como forma de encorajar sentimentos e comportamentos racistas;
- O conceito de direitos humanos e as suas ideias subjacentes são elementos essenciais da identidade intelectual e moral da EUROPOL;
- Medidas nacionais e internacionais contra o racismo e a intolerância têm de ser vivamente apoiadas;
- O racismo tem de ser banido por todas as organizações policiais.

Peço, mais uma vez, desculpa por não estar convosco hoje e espero que a reunião seja um êxito.

Béatrice Métraux

*Colaboradora Científica
do Instituto Suíço
de Direito Comparado*

RACISMO NA INTERNET. QUAL A RESPOSTA ?

I — O fenómeno racista na Internet

Os primeiros *sites* racistas fizeram a sua aparição nos anos 80.

Segundo os pesquisadores do Centro Simon Wiesenthal, em 1995 apenas existia um único *site* de incitamento ao ódio racial. Em Novembro de 1997, o Centro havia já recenseado 600 *sites* desse tipo. Em Julho de 1999, falava-se de 2000; hoje avaliam-se esses *sites* em mais de 4000.

Por exemplo:

- os *sites* do americano Bradley Smith e do germano-canadiano Ernst Zündel ⁽¹⁾, duas figuras lendárias do negativismo. Eles afirmam que as câmaras de gás nunca existiram e que o número de 6 milhões de judeus exterminados pelos nazis é um «mito»;
- o *site* da *Stormfront* ⁽²⁾, o *nec plus ultra* dos *sites* racistas americanos, encruzilhada dos defensores da supremacia que lutam pela «preservação da cultura ocidental branca»;

⁽¹⁾ <http://www.zundelsite.org/>.

⁽²⁾ <http://www.stormfront.org/>.

- o *site* americano da *Be Wise As Serpent* ⁽³⁾, que coloca à disposição o texto integral dos Protocolos dos Sábios de Sion;
- os numerosos *sites* do *Ku Klux Klan* ⁽⁴⁾;
- o *site* francófono *Radikalweb* ⁽⁵⁾ decididamente antimagrebe.

Por *sites* racistas entende-se, portanto, toda a forma de comunicação de sentimentos de ódio, quer se trate de imagens, de textos, de vídeos ou de sons que promovam qualquer propaganda e todas as organizações que se inspirem em ideias ou teorias baseadas na superioridade de uma raça ou de um grupo de pessoas de uma certa cor ou de uma certa origem étnica, ou que pretendam justificar ou encorajar qualquer forma de ódio e de discriminação raciais.

Estas mensagens podem ser difundidas por meio de *sites* *www*, de quiosques electrónicos (fóruns de discussão ou *chats*) ou do correio electrónico (*e-mails*). Não falaremos deste último pois os *e-mails* estão incluídos no âmbito da correspondência privada, sujeita, em muitos Estados, ao segredo das telecomunicações.

Frequentemente, a propaganda é apoiada pela oferta de publicações interditas ou difíceis de obter (ver *Mein Kampf*, disponível no *site* da Barnes & Noble), de difusão de cânticos revisionistas em formato MP3, de CDs, de ilustrações, numa palavra, todo um material que não teria escoamento por outro meio.

Que procuram os autores destas páginas da *web*? Têm duas finalidades principais:

- a de difundir, sem perigo e quase sem custos, teorias racistas à escala planetária, tudo sem receio de censura;
- a de recrutar novos membros susceptíveis, por seu turno, de propagar a «boa palavra».

Este recrutamento é facilitado pelo anonimato que reina na Internet; o interessado não tem qualquer necessidade de desvendar a sua identidade quando se corresponde com o *site* principal.

Estas páginas de entrada e as possibilidades de colocação em rede por meio de *links* contribuíram por exemplo, segundo um relatório da polícia federal suíça de 1999 ⁽⁶⁾, para proporcionar o aparecimento de uma verdadeira comunidade *skinhead* na Internet. Os pequenos grupos, anteriormente isolados, encontram um

⁽³⁾ <http://www.iahushua.com/BeWise/bewise.html>.

⁽⁴⁾ <http://www.kukluxklan.org/>.

⁽⁵⁾ <http://www.radikalweb.com/aukotidien/index.htm>

⁽⁶⁾ <http://www.admin.ch/bap/f/index.htm>

público, descobrem simpatizantes, e bebem, neste sentimento de pertença a um grupo (invencível por estar encoberto), a inspiração para actos de violência. Foi assim que apareceram na Suíça, pela primeira vez no início de 2000, listas negras contendo os nomes de personalidades suíças declaradas inimigas dos *skinheads*; essa comunidade virtual ocasiona assim o aparecimento de uma «contra-opinião pública» reforçada por um trabalho mediático no próprio seio da comunidade virtual. Um «serviço de informação» alemão de extrema direita comenta e justifica diariamente intervenções violentas da extrema direita em que os atacantes são regularmente vítimas.

II — A regulamentação do racismo na Internet

2.1 — Legislação

Não existem normas visando especificamente o racismo na Internet, embora a maior parte dos países europeus se tenha provido de leis que reprimem o discurso racista. Este padrão mínimo é imposto pela Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, cujo artigo 4.º exige a adopção de uma norma sancionando a propagação do ódio racial para além de um círculo estritamente privado. Estas normas são aplicadas ao discurso de ódio difundido pela Internet. O revisionismo é, contudo, uma excepção a este padrão comum. Na Europa, apenas a Áustria, a Alemanha, a França, a Bélgica e a Suíça legislaram sobre esta matéria.

Estas normas, redigidas em termos neutros sob o ponto de vista tecnológico, são perfeitamente aplicáveis às mensagens de ódio difundidas pela Internet. Não existe, portanto, um vazio jurídico no plano material. Os processos criminais relativos aos conteúdos difundidos pela Internet, registados e consultados em **servidores registados na Europa** não deveriam, assim, deparar-se com qualquer problema legal intransponível.

Mas verificamos que os autores, fornecedores de conteúdos ilícitos, escapam, cada vez mais, à justiça. As razões são múltiplas: quer porque o autor se encontra no estrangeiro e, com o direito a deter-se nas fronteiras, a execução de medidas de auxílio judiciário são demoradas, quer porque não é possível encontrar o autor porque ele é anónimo, quer porque a aplicação da legislação nacional se depara com problemas de ordem técnica relativamente à localização e identificação do autor dos propósitos polémicos, os quais necessitam da colaboração dos intermediários técnicos nacionais.

Finalmente, raras são as jurisprudências europeias que condenaram um autor de propósitos racistas.

2.2 — Jurisprudência (excertos) (7)

Em França:

O Tribunal Criminal de Menores de Boulogne-sur-Mer condenou, a 26 de Fevereiro de 2001, um menor, autor de um *site* neonazista alojado pela Multimania. O tribunal impôs-lhe a obrigação de cumprir 240 horas de trabalhos de interesse geral num prazo de 18 meses e condenou-o ao pagamento de uma multa de 500 francos. A identidade do menor tinha sido fornecida pelo seu fornecedor de alojamento, a Multimania.

O negativista Robert Faurisson foi perseguido criminalmente por ter afixado um artigo negativista intitulado «As visões extravagantes do Holocausto» no *site* da AAARGH. O advogado de Robert Faurisson alegou que nenhum dos factos que lhe eram recriminados teve lugar no território nacional, uma vez que a publicação alvo do litígio é feita exclusivamente nos Estados Unidos, onde se encontra alojado o AAARGH. A defesa utilizou, assim, o argumento da incompetência territorial do Tribunal de Paris, mas esse argumento não foi aceite. Finalmente, Faurisson foi libertado porque não foi provado que tivesse efectivamente sido o autor dos textos em causa.

Na Bélgica:

A 22 de Dezembro de 1999, o Tribunal Correccional de Bruxelas (55.º Juízo) condenou um internauta por ter mantido, em grupos de discussão da Internet, propósitos incitando à discriminação, à segregação, ao ódio e à violência. Em recurso, o Tribunal de Bruxelas (11.º Juízo) confirmou, a 27 de Junho de 2000, a imputabilidade dos factos ao arguido, bem como a aplicação das leis anti-racistas à esfera da Internet.

III — Mas eis que surge o problema ...

3.1 — A origem do problema: a 1.ª alteração à Constituição Americana

Como acabamos de ver, o discurso de ódio é punido pela maior parte das legislações europeias. Contudo, as normas penais que punem tais actos não existem nos Estados Unidos, apesar da ratificação da Convenção de 1964 (8). A ra-

(7) Ver, sobre este ponto, o estudo comparativo realizado pelo Instituto Suíço de Direito Comparado por conta do Conselho da Europa, em 1998, disponível no *site* da ECRI, <http://www.ecri.coe.int/fr/sommaire.htm>.

(8) Com a reserva, no entanto, de que «A Constituição e as leis dos Estados Unidos prevêm garantias alargadas em favor da liberdade de palavra, de expressão e de associação dos indivíduos. Por conseguinte, os Estados Unidos não aceitam qualquer obrigação nos termos da presente Convenção, em especial dos seus artigos 4.º e 7.º, de natureza a restringir esses direitos por meio da

ção é o desenvolvimento, pelo Supremo Tribunal Americano, de uma concepção muito alargada da liberdade de expressão [baseada na 1.^a alteração da Constituição Americana ⁽⁹⁾]: ela apenas censura o *hate speech* ⁽¹⁰⁾ se existem ameaças iminentes e directas contra uma determinada pessoa ⁽¹¹⁾.

Uma tal consagração da liberdade de expressão isola os Estados Unidos relativamente ao resto do mundo. Desde logo é fácil compreender porque razão numerosos *sites* racistas e revisionistas estão alojados nos EUA, pois os operadores desses *sites*, muitas vezes estrangeiros, invocam a 1.^a alteração, citada nas páginas de entrada dos *sites* polémicos.

3.2 — Qual o direito aplicável?

Quando não há uma localização geográfica do servidor de alojamento, os juízes, para poderem estabelecer as responsabilidades, têm de determinar, em primeiro lugar, a espinhosa questão da sua competência territorial e do direito aplicável: o direito penal de um país X que reprime propósitos racistas, é aplicável a uma mensagem emitida a partir de um país que não reconhece essa discriminação? Com efeito, muitos Estados aplicam o princípio da territorialidade dos delitos ⁽¹²⁾, segundo o qual os tribunais de um Estado têm sobretudo competência sobre todas as infracções cometidas no território desse Estado, com exclusão das cometidas fora, quaisquer que sejam os autores ou as vítimas.

adopção de legislação ou de qualquer outra medida, uma vez que estes direitos estão protegidos pela Constituição e pelas leis dos Estados Unidos.»

⁽⁹⁾ «Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances (1971).» [Em inglês no original: «O Congresso não aprovará qualquer lei respeitante à criação de uma religião, ou proibindo o seu livre exercício; ou que restrinja a liberdade de palavra, ou a liberdade de imprensa; ou o direito de as pessoas se reunirem pacificamente, nem de apresentarem petições ao Governo para uma compensação por danos causados.» (N. da T.)]

⁽¹⁰⁾ Em inglês no original: discurso de ódio. (N. da T.).

⁽¹¹⁾ Esta concepção liberal foi justificada por um juiz americano da seguinte forma: «Just as the strength of the Internet is chaos, so the strength of our liberty depends upon the chaos and cacophony of the unfettered speech the First Amendment protects.» [Em inglês no original: «Do mesmo modo que a força da Internet é o caos, também a força da nossa liberdade depende do caos e da cacofonia do discurso solto que a 1.^a Alteração protege.» (N. da T.)]. Juiz Stewart Dalzell, United States District Court para o Eastern District da Pensilvânia, 12 de Junho de 1996.

⁽¹²⁾ Em França, por exemplo, o princípio da territorialidade enunciado pelo artigo 113-2 do Novo Código Penal implica a competência das jurisdições francesas e a aplicação da lei francesa sempre que a infracção tenha sido cometida em território francês. É de referir que a nacionalidade do autor da infracção é irrelevante para a aplicação deste princípio.

A jurisprudência francesa e alemã tem respondido pela afirmativa a esta questão, estabelecendo critérios de conexão com a sua ordem jurídica nacional nos casos de mensagens racistas alojadas no estrangeiro mas recebidas no território nacional.

Deste modo, o Tribunal Federal de Justiça Alemão, na sua decisão Töben de 12 de Dezembro de 2000 ⁽¹³⁾, declarou que às teses polémicas negativistas publicadas na Internet e que podem ser consultadas a partir da Alemanha, se aplicava o direito alemão que proíbe a difusão de tais mensagens.

Encontramos o mesmo encaminhamento com o juiz francês Gomez que, num processo célebre (Yahoo.fr), reconheceu a competência do direito francês e aplicou-o para proibir, no território francês ⁽¹⁴⁾, a venda em leilão de objectos nazis pela Internet. O juiz pretendia interditar o acesso do *site* aos internautas franceses e tinha pedido ao fornecedor de acesso para bloquear o seu acesso, considerando que a simples visualização de tais objectos constitui uma perturbação da ordem pública francesa. Os considerandos do juiz são interessantes a esse respeito:

Atendendo a que se verifica que o *site* «Yahoo Leilões» em geral se destina principalmente a internautas baseados nos Estados Unidos tendo em conta, nomeadamente, a natureza dos objectos postos à venda, aos modos de pagamento previstos, às condições de entrega, à língua e à moeda utilizadas, não se trata de venda em leilão de objectos representando símbolos da ideologia nazi que possam interessar e sejam acessíveis a qualquer pessoa que deseje segui-los, incluindo os franceses;

Que (...) a simples visualização em França de tais objectos constitui (...) uma perturbação à ordem pública interna;

Atendendo, finalmente, que a Yahoo sabe que se dirige a franceses, uma vez que possui uma conexão ao seu *site* de leilões realizados a partir de um posto situado em França, ela responde pelo envio de faixas publicitárias redigidas em língua francesa;

Que está, assim, suficientemente caracterizado, no caso em apreço, o laço de conexão com a França, o que torna a nossa jurisdição perfeitamente competente para apreciar o pedido.

⁽¹³⁾ NJW 2001, pp. 624 e segs.

⁽¹⁴⁾ Despacho de 20 de Novembro de 2000; para comentários, ver o *site* Direito e Tecnologia no endereço: http://www.droit-technologie.org/fr/1_2.asp?actu_id=2011552543&motcle=yahoo.fr&mode=motamot.

3.3 — Na falta de autor, qual a responsabilidade para os intermediários técnicos ?

Quando a identificação dos autores (anónimos, refugiados no estrangeiro) dos conteúdos alvo de incriminação é impossível, procuram-se responsabilidades subsidiárias e voltamo-nos para os operadores técnicos que difundem essas mensagens, a saber, os fornecedores de acesso, pelos quais transitam as informações, ou os fornecedores de alojamento, que armazenam os conteúdos nos seus servidores. Raciocina-se aqui por analogia com o direito de imprensa que prevê, em certas legislações (por exemplo, a francesa e a suíça), uma responsabilidade em cascata (o autor, na falta do editor responsável, na falta do impressor, etc.).

Porque nos voltamos contra os técnicos?

Podemos argumentar com várias razões:

- eles surgem como testemunhas privilegiadas: são eles que detêm as informações necessárias sobre a origem dos conteúdos ilícitos, que permitem ir até aos cibercriminosos: na verdade, eles conservam muitas vezes os traços do tráfico (*logs*) que permitem uma identificação;
- eles podem tecnicamente bloquear o acesso aos *sites* ilícitos.

Resposta da legislação europeia a essas questões de responsabilidade dos intermediários técnicos

No momento actual, a tendência é para a exoneração de responsabilidade dos prestadores técnicos (FA e FH). Deste modo, as regulamentações alemãs, austríacas e agora europeias prevêm que os fornecedores não podem ser criminalmente perseguidos no seu papel de fornecedores de acesso e de fornecedores de alojamento. Com efeito, devem obedecer aos requisitos das autoridades judiciais quanto à identificação do autor⁽¹⁵⁾ ou à supressão de certos conteúdos. São estes, com efeito, os termos, por exemplo, do artigo 5.º, n.º 3, do «Teledienstegesetz» alemão de 13 de Junho de 1997, do artigo 75.º da Lei Austríaca sobre Telecomunicações, do par. 512, alínea (a), da «Digital Millenium Copyright Act» americana, de 28 de Outubro de 1998, bem como da Directiva Europeia n.º 2000/31/CE, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos jurídicos dos serviços da sociedade de informação, nomeadamente do comércio electrónico⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Ver, sobre este ponto, o estudo comparativo realizado pelo Instituto Suíço de Direito Comparado por conta do Conselho da Europa, em 1998, disponível no *site* da ECRI, <http://www.ecri.coe.int/fr/sommaire.htm>.

⁽¹⁶⁾ *Diário Oficial*, n.º L 178, de 17-07-2000, pp. 1-16.

Essa directiva deve, no futuro, ser introduzida nas diferentes ordens jurídicas nacionais europeias.

Em França, a Lei n.º 2000-719, de 1 de Agosto de 2000, que alterou a Lei n.º 86-1067, de 30 de Setembro de 1986, relativa à liberdade de comunicação⁽¹⁷⁾, prevê essa mesma exoneração de responsabilidade, salvo injunção emanada de um juiz. Mas o debate não está encerrado porque a lei que transpõe a directiva (futura LSI), está em discussão. A LSI deve introduzir o artigo 14.º da Directiva comércio electrónico e definir em que medida e segundo quais as modalidades das FAI francesas podem ser obrigados a filtrar ou bloquear o acesso a conteúdos ilícitos.

3.4 — Qual a aplicação em matéria de racismo?

A intervenção «voluntária» dos intermediários técnicos: terão eles um dever de diligência?

Os intermediários técnicos têm a obrigação de visualizar os conteúdos dos *sites da web* para detectar os conteúdos racistas e evitar a sua difusão?

Por diversas razões, isto não é possível. Ao decidir sobre a ilicitude deste ou daquele conteúdo, os intermediários técnicos seriam levados a fazer o papel de censores da informação e atentariam contra a liberdade de comunicação (estipulada no artigo 10.º da CEDH), em relação à qual eles não são mais que vectores neutros.

Por outro lado, os fornecedores de acesso/alojamento não estão em condições, técnica e financeiramente, de monitorizar permanentemente as milhares de informações que distribuem, ou mesmo que alojam. Houve algumas tentativas, por parte da jurisprudência francesa⁽¹⁸⁾, para impor uma tal obrigação aos fornecedores de alojamento. Mas essa posição era única na Europa. Está, neste momento, completamente ultrapassada e mesmo posta de lado pela Directiva Europeia, no seu artigo 13.º

⁽¹⁷⁾ DO n.º 177, de 2 de Agosto de 2000, pp. 11 903.

⁽¹⁸⁾ Ver o processo Estelle Halliday contra Valentin Lacambre, Tribunal de Grande Instância, 9 de Junho de 1998, e Tribunal de Recurso de Paris, 10 de Fevereiro de 1999, processo no qual a Senhora Halliday, após ter constatado que 19 fotografias, representando-a total ou parcialmente nua, estavam a ser difundidas num *site da web* tinha pedido a citação em processo sumário do Sr. Lacambre, prestador de alojamento conhecido pelo nome de *altern.org*.

A intervenção judiciária: bloqueio/filtragem dos sites

Resta o bloqueio do acesso aos *sites* polémicos, efectuado por despacho judicial, pelos intermediários técnicos. Neste momento, este processo surge como um dos utensílios possíveis de «regulação» dos conteúdos da Internet. Bloqueio ao nível do endereço URL, dos motores de busca, dos números IP, o debate está agitado ...

Na Suíça, após os pedidos reiterados da *Action Kinder des Holocaust* (AkdH)⁽¹⁹⁾, o operador de telefónica Swisscom fechou, em Outubro de 1999, um *site* racista da Internet. Alguns dias mais tarde, o operador DiAx fechava o acesso a 6, e depois a 12, *sites* da Internet que continham propósitos racistas e anti-semitas. Os *sites* que foram fechados estavam alojados em servidores estrangeiros e americanos.

Em França, recentemente e por duas vezes, os tribunais tiveram de se pronunciar quanto a esta questão do bloqueio de *sites* polémicos pelos intermediários técnicos.

O primeiro processo é o processo *Yahoo.fr*, já acima citado. Para surpresa geral, a 3 de Janeiro de 2001, algumas semanas após o despacho do juiz Gomez, a Yahoo Inc., invocando razões económicas sem relação com a decisão francesa, anunciou bruscamente a supressão do seu serviço de venda em leilão de «*qualquer objecto incitando ao ódio ou à violência*» a partir de 10 de Janeiro seguinte.

O segundo processo põe em jogo, na verdade, associações de luta contra o racismo (federadas numa única associação com o nome *J'accuse*)⁽²⁰⁾, tendo convocado 13 FAI em processo sumário (processo urgente) para que fossem condenados a bloquear o acesso ao *site* portal *Front 14*, agrupando uma centena de *sites* controversos. Não nos debruçaremos aqui sobre os pormenores do processo mas convém referir que o juiz procedeu à audição, a 4 e 11 de Setembro, de «testemunhas importantes» a fim de esclarecer o debate.

Os peritos técnicos reconheceram a viabilidade do bloqueio dos *sites* ilícitos. Para se oporem a este bloqueio, os FA invocam os custos, a necessidade, em primeiro lugar, de procurar os autores dos conteúdos ilícitos; invocam, por outro lado, o artigo 10.º da CEDH (ingerência do Estado na liberdade de comunicação, em relação à qual os FAI são os vectores) e a Constituição Francesa (fazer pesar sobre cer-

⁽¹⁹⁾ <http://www.akdh.ch/aktuell.html>.

⁽²⁰⁾ Ver o *site* http://www.legalis.net/cgi-iddn/french/affiche-jnet.cgi?droite=2001/actualite_092001.htm.

tas pessoas privadas, para além de qualquer previsão legal, os investimentos relativos a uma missão decorrente da salvaguarda da ordem pública).

Até este momento ainda não surgiu qualquer decisão judiciária. Mas convém assinalar que a ONG suíça *Action Kinder des Holocaust* falou com os principais fornecedores de acesso desse país para bloquearem o acesso ao portal *Front 14*. Essa diligência informal foi concluída com sucesso.

3.5 — A resposta internacional

A cooperação transfronteiriça dá os seus primeiros passos no âmbito da Internet com a aprovação da Convenção do Cibercrime de 19 de Setembro último pelos delegados dos Ministros dos 43 Estados-membros do Conselho da Europa. A Convenção será o primeiro tratado internacional relativo às infracções penais cometidas via Internet; trata em particular das infracções que atentem contra os direitos de autor, da fraude ligada à informática, da pornografia infantil, bem como das infracções ligadas à segurança das redes. Encontramos aí, igualmente, uma série de poderes processuais, tais como a busca de redes informáticas e a interceptação.

Em contrapartida, a incitação ao ódio racial não faz parte das infracções proibidas pela Convenção. No entanto, o Comité Europeu para os Problemas Criminais (CDPC) vai criar um grupo de peritos que terá por missão elaborar um Protocolo Adicional à Convenção do cibercrime. O referido Protocolo terá por finalidade alargar o campo de aplicação da Convenção, incluindo os seus preceitos em matéria de direito material, de processo penal e de cooperação internacional, de forma a cobrir igualmente as infracções de propaganda racista ou xenófoba. Deste modo, para além da harmonização dos elementos de direito material de tais comportamentos, o Protocolo tornará mais fácil a utilização, pelas partes, dos meios e vias de cooperação internacional previstos, neste domínio, na Convenção-mãe.

Conclusão

O controlo do conteúdo da Internet pelos poderes públicos de um Estado mostra bem os limites do recurso apenas ao direito nacional. As medidas técnicas tomadas num quadro estritamente nacional, quando possíveis, não podem, com efeito, constituir uma solução global.

Isto leva-nos, por um lado, a promover um desenvolvimento das regras de auto-regulação desenvolvidas pelos próprios intervenientes técnicos, por exemplo o código de conduta dos ISP belgas que prevê:

Os ISP terão particularmente a função de velar pelo combate à presença na Internet de material ilegal ou duvidoso. Prestarão especial atenção à utilização legal da Internet.

1 — Os ISP comprometem-se a identificar os seus clientes (...) e a denunciar às autoridades os eventuais comportamentos delituosos ou em contradição com o direito e os bons costumes.

2 — Os ISP acrescentarão às suas condições gerais um cláusula «Boa conduta». Esta incluirá uma menção da conduta correcta na Internet. Essa menção de «boa conduta» dará ao ISP a possibilidade de tomar qualquer medida útil (por exemplo, a interrupção do serviço). Os ISP porão igualmente à disposição dos seus clientes um endereço de *e-mail* destinado a receber as reclamações relativas a práticas ilegais na rede.

E, por outro lado, a preconizar a harmonização das legislações europeias na repressão do racismo, bem como a elaboração de convenções e acordos internacionais restritivos, instaurando medidas contra o alojamento de *sites* que não defendem os valores universais dos direitos humanos reconhecidos pelos tratados internacionais.

Por fim, é importante sublinhar que, enquanto esperamos por um acordo internacional, medidas de acompanhamento ditas de *soft-law* ⁽²¹⁾ poderiam ser tomadas pelos Estados, tais como:

- a criação de um organismo central de monitorização dos *sites* racistas, como o *Megenta, Dutch Complaints Bureau for Discrimination on the Internet* ⁽²²⁾, organismo que teria competência para requerer o bloqueio dos *sites* controversos após a apreciação de uma queixa;
- a criação de um organismo nacional de concertação, ou melhor, de co-regulação ⁽²³⁾, reunindo as autoridades, os intermediários técni-

⁽²¹⁾ Em inglês no original: lei branda (*N. da T.*).

⁽²²⁾ <http://www.meldpunt.nu/indexe.php3>.

⁽²³⁾ Ver, por exemplo, o Fórum dos direitos na Internet, proposto em Junho de 2000 pelo delegado francês André Paul (relatório disponível em <http://www.internet.gouv.fr/rapportcpaul.htm>); constituído sob a forma de associação, agrupa representantes dos poderes públicos, de empresas e de utilizadores com o objectivo de «pôr em funcionamento um método global de acção, baseada na observação de sociedade da informação e na convicção de que novas regras democráticas devem, sem demora, ser estabelecidas».

cos e os utilizadores, a fim de participar na elaboração de consenso de normas necessárias (códigos de conduta). Este organismo permitirá observar os novos desenvolvimentos nesta matéria (lembramos que a Internet é um universo em constante evolução) e propor imediatamente novas soluções. Encorajará também os esforços de autodisciplina dos intermediários técnicos: não se trata tanto de velar para que os intermediários adoptem normas (códigos de conduta ou disposições contratuais) tendentes a limitar a difusão de material de incitamento ao ódio, mas antes de velar para que essas normas sejam implementadas;

- finalmente, a promoção de campanhas e de medidas de educação dos utilizadores, designadamente de crianças, que devem estar conscientes que podem ser confrontados com *sites* racistas e estar conscientes que os propósitos que aí encontram são inadmissíveis.

Miloudi Hamdouchi

*Segurança Nacional
do Reino de Marrocos*

RACISMO E INTERNET (ABORDAGEM JURÍDICA)

Albert Memmi define o racismo como «a valorização, generalizada e definitiva, de diferenças, reais ou imaginárias, em benefício do acusador e em detrimento da sua vítima, a fim de justificar uma agressão ou um privilégio»⁽¹⁾.

E o mesmo autor acrescenta, um pouco mais adiante: «O racismo resulta de uma certa motivação: utiliza uma máquina mental específica, com vista a uma função precisa. Não bastaria mesmo dizer que se trata de uma recusa agressiva de outrem: é uma recusa agressiva com um determinado fim e justificada por um determinado discurso. A sua definição deve dar conta dessa complexidade; empobrecer exageradamente o libelo seria não nos darmos conta da sua especificidade»⁽²⁾.

Estas abordagens, pensamos nós, por serem demasiado abstractas apenas satisfazem parcialmente as exigências e expectativas daqueles que receberam do legislador a missão de velar pela manutenção da ordem.

A mesma observação foi feita por Bernard Renson, do seguinte modo: «Os termos ‘raça’ e ‘racismo’ são noções elásticas, recuperando nas mentalidades um certo número de atribuições ou de crenças que é preciso combater.»⁽³⁾

⁽¹⁾ *Le Racisme. Description, définition, traitement*, Idées/Gallimard, 1982, pp. 98 e segs.

⁽²⁾ *Idem*, pp. 100 e segs. Definido deste modo, o racismo aproxima-se da discriminação, que é fundamentalmente um tratamento diferenciado entre indivíduos, grupos ou mesmo Estados. Ver G. Cornu, *Vocabulaire Juridique*, PUF, 3.^a ed., 1987, p. 274.

⁽³⁾ «Le racisme, la loi et l’opinion publique», *Revue de droit pénal et de criminologie*, n.ºs 8-9-10, 1983, pp. 727 e segs

Mais prática seria a definição feita de elementos simples, tirados da incitação ao ódio racial e à propaganda pública, de qualquer forma de difamação, com uma tal intensidade que os seus elementos sejam suficientes para (ou susceptíveis de) criar ameaças e perigos de desordem; sendo a ordem pública a razão fundamental e o elemento primordial do qual dependem os autores, a noção justifica a intervenção policial mas não garante a sua eficácia. A capacidade de gerar o máximo de resultados com o mínimo de meios (é esta a própria definição da eficácia) não depende apenas do grau de coesão da acção concreta e da aptidão técnica e humana para fazer reinar a ordem, mas também do conhecimento — mesmo que relativo — das disposições legais que enquadram uma tal acção. Porque, convém lembrá-lo, o agente de segurança actua em múltiplos campos: jurídico, sociológico e administrativo, muitas vezes sobrepostos, em relação aos quais deve ter um conhecimento se não perfeito pelo menos suficiente. A cada campo «situacional», ele deve estar à altura de dar respostas. E, por vezes, os campos podem mudar ou modificar-se rapidamente: entre o serviço da ordem, a manutenção da ordem e a reposição da ordem, a fronteira é frágil e, muitas vezes, rapidamente atravessada. As medidas de segurança devem adaptar-se a todas as situações, respeitando as disposições legais.

Mas, forçoso é reconhecer que a bateria terminológica é frequentemente confusa e que essa confusão recai sobre a eficácia da acção policial e pode mesmo provocar situações de contradireito ou antidireito, geradoras de abusos e de preconceitos susceptíveis não apenas de responsabilização do agente interveniente mas também, e frequentemente, do Estado ao serviço do qual se encontra.

O que se passa com o arsenal jurídico ?

No plano internacional, os pactos de Nova Iorque assinados em 1966, relativos aos direitos civis e políticos, aos direitos económicos, sociais e culturais, por um lado, e a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma a 4 de Novembro de 1950, por outro lado, constituem as principais fontes de disposições legais que reprimem todas as formas de discriminação racial, a incitação a uma tal discriminação, ao ódio ou à violência raciais.

Em Marrocos, embora não existam disposições penais especiais que punam o delito de racismo, não é difícil encontrar uma base legal para a repressão nas disposições gerais, particularmente nos artigos 444.º do Código Penal e 44.º do Código da Imprensa⁽⁴⁾ (equivalente ao artigo 29.º da Lei Francesa de 29 de Julho de 1881).

Mas convém sublinhar que, no domínio do direito civil, a acção reparadora poderá ser instaurada com base no artigo 77.º do Código Civil (artigo 1382.º do

(4) O projecto de Código em fase de elaboração prevê e pune o delito de racismo.

Código Civil Francês), segundo o qual qualquer acto cometido por um homem e que cause um prejuízo dá lugar ao direito de reparação em relação à vítima desse acto; nenhuma disposição, salvo a derrogação prevista nos artigos 75.º do Código Marroquino e 46.º da Lei Francesa, impede a parte lesada de instaurar procedimento para reparação do prejuízo por ela sofrido, quer perante as jurisdições, acessoriamente à acção pública, quer perante as jurisdições civis, em processo distinto e autónomo. O Ministério Público pode, por outro lado, agir officiosamente (no direito francês, em aplicação do artigo 48.º, n.º 6, da Lei de 1881).

Em caso de urgência, e se a perturbação ilícita se encontra tipificada, o processo sumário pode ser desencadeado desde que uma pessoa ou um grupo de pessoas sintam que lhes está a ser imposto um atentado particularmente grave às convicções mais profundas do homem, em relação ao qual possam exigir legitimamente o respeito⁽⁵⁾.

Mas esta abordagem clássica, baseada nos artigos 38.º do Código Marroquino e 23.º da Lei Francesa, não poderia, *a priori*, aplicar-se plenamente às infracções de carácter racial ou racistas cometidas por meio da Internet, considerada como um processo de difusão de informações.

Observemos que a jurisprudência (marroquina e francesa) e a doutrina consideram que as infracções de imprensa são infracções instantâneas, isto é, que se consomem num instante⁽⁶⁾, abstracção feita da duração que necessitariam da realização da lesão e o prolongamento dos efeitos desta no tempo. Dito de outro modo, e segundo Jean Pradel, «como o resultado subsiste sem reiteração da actividade material, essas infracções ditas ‘permanentes’ apenas constituem uma variação particular da categoria da infracção instantânea (Crim, 2 de Julho de 1926, S. 1927, I, 393, nota Roux)»⁽⁷⁾, enquanto que as infracções contínuas ou sucessivas se realizam por meio de acções que se prolongam no tempo. Na verdade, é o modo de execução que determina o regime das infracções.

Aplicado ao delito de racismo cometido por via da Internet, este regime coloca dois tipos de problemas: um quanto ao fundo, outro quanto à forma:

— Quanto ao fundo, relativamente ao delito de racismo, para a lei em vigor, uma vez que, na sua ocorrência, se trata de um delito instan-

⁽⁵⁾ Tribunal de Grande Instância de Paris, Gaz. Pal., 1987, 1, 359. O juiz do Tribunal de Pequena Instância é competente para fazer cessar a perturbação, procedendo à interdição, à apreensão ou prescrevendo quaisquer medidas adequadas.

⁽⁶⁾ A execução pode ser positiva ou negativa, por acção ou por omissão.

⁽⁷⁾ *Droit Pénal général*, CUJAS, 9.ª ed., 1994, Paris, p. 400. O ponto de vista de Pradel é muito discutível. Certos autores não hesitam em tipificar as infracções permanentes numa categoria própria. Ver D. Mayer, *Plaidoyer pour la réhabilitation de la notion d’infraction permanente*, D. 1979, Chro, pp. 23 e segs.

tâneo, pouco importa que o delito tenha sido perpetrado sob a forma de incitação à discriminação, à segregação, ao ódio ou à violência, ou sob a forma de actos discriminatórios propriamente ditos;

- Sob o ponto de vista da forma, o ponto de partida da prescrição da acção pública situa-se no dia em que o delito foi cometido.

Transposto para a Internet, o princípio clássico da prescrição faria com que fosse praticamente impossível punir o delito. Além disso, o 17.º Juízo Correccional do Tribunal de Grande Instância de Paris, em decisão datada de 28 de Janeiro de 1999, tinha considerado o carácter instantâneo de tal delito cometido na Internet. Essa decisão deu origem a reacções enérgicas, em especial a de Alexandre Braun.

O caso era o seguinte. Um cantor tinha colocado *on line* num *site* da Internet textos de canções racistas. Citado em tribunal, foi mandado em liberdade com o motivo de que a acção pública tinha prescrito.

Alexandre Braun critica esta decisão. «Na Internet», diz ele em essência, «essa tipificação [infracção instantânea] coloca complexos problemas de prova que mais não fazem que revelar um problema de fundo (...) [na medida em que] essa tipificação corresponde às infracções de imprensa segundo modelos clássicos (...).

Será que o mesmo se passa quando elas [as infracções] são cometidas numa rede? Parece evidente que, perpetradas na Internet, as infracções de imprensa mudam de natureza. Com efeito, a intenção delituosa exprime-se através da colocação *on line* da infracção e persiste através da manutenção da informação no *site* da *Web*. Encontramo-nos assim diante de um caso de reiteração constante dessa vontade desde o acto inicial (...).

Essa alteração de natureza da infracção acarreta a modificação do regime da prescrição, cujo prazo não corre enquanto a vontade culposa se exprime. A alteração na apreciação dos delitos cometidos na Internet estaria assim em conformidade não apenas com a lógica mas também com as necessidades práticas dos procedimentos criminais.»⁽⁸⁾

O autor associa-se à definição de infracção contínua proposta por Bernard Bouloc (*Droit Pénal Général*, Dalloz, 1995, 7, p. 188), baseada na reiteração constante da vontade após o acto inicial delituoso.

(8) <http://www.juriscom.net/drit/espace2/delit.htm>.

Contudo, a categoria de infracção contínua não nos parece justificar, teoricamente, a prorrogação do prazo e, deste modo, retardar a prescrição até ao dia em que o delito tiver sido descoberto ou constatado.

Tratar-se-ia, em nossa opinião, não de um delito contínuo mas sim continuado, também chamado de delito colectivo por unidade de finalidade (L. Viodal e J. Magnol), constituído pela reiteração de um delito instantâneo⁽⁹⁾. É que, na realidade, a frequência e a repetição do delito, desde que não tenha sido conhecido, militam a favor da generalização da jurisprudência a todas as infracções cometidas por meio da Internet mesmo se, segundo Jean Pradel, «no estado actual dos textos, essa jurisprudência confunde o delito e a sua prova (...)»⁽¹⁰⁾.

Sob um outro ponto de vista, as exigências da justiça opor-se-iam à aplicabilidade de um tal princípio, ao mesmo tempo que a pessoa visada ficaria na ignorância de propósitos difundidos a partir de uma página da *Web*.

No que respeita à admissibilidade da acção, pensamos que, por aplicação das normas que regem a competência das jurisdições em matéria de imprensa, a parte lesada pode intentar a sua acção em qualquer local em que tenha sido feita a publicidade, nas condições previstas nos Códigos de Processo Penal e em conformidade com as disposições que regulamentam a matéria de fundo.

Convém, bem entendido, antes de submeter uma causa ou de instaurar a acção, tipificar as relações do caso em apreço. Com efeito, «para que a infracção racial ou racista seja constituída, é necessário que seja posta em causa, em razão de um dos seguintes elementos: origem, pertença ou não a uma etnia, uma nação, uma raça ou uma religião. No caso desse elemento não estar particularmente sublinhado, ou não ser o objecto ou o motivo principal da causa, pode sem dúvida tratar-se de uma outra infracção [...] mas não de uma infracção com carácter racial ou racista, sendo a referência racial ou racista um elemento suplementar, uma causa agravante que faz da infracção uma infracção de natureza específica, distinta das outras infracções às quais, por outro lado, empresta talvez certos elementos»⁽¹¹⁾.

O Tribunal de Cassação Francês teve de especificar as diferenças subtis que fazem com que um acto constitua esta ou aquela infracção. Assim, esta alta jurisdição decidiu:

- A difamação racial e a provocação à discriminação e ao ódio racial (artigo 24.º, n.º 6) são dois delitos de natureza e gravidade diferentes. Daí decorre que a difamação racial não tem por consequência

⁽⁹⁾ J. Pradel, *ob. cit.*, p. 401.

⁽¹⁰⁾ *Idem*, p. 403.

⁽¹¹⁾ Emmanuel Derieux, *Droit de la communication*, 3.ª ed., LGDJ, Paris 1999, p. 428.

necessária provocar a discriminação e o ódio racial, competindo à parte acusatória articular os elementos de facto próprios para caracterizar o delito de provocação (Crim. 28 de Junho de 1983, *Bol. Crim.*, n.º 202). Deste modo, deve ser revogado o acórdão do tribunal de apelação que considera os factos constitutivos do delito de infracção racial, aplicando o texto incriminatório do delito distinto de provocação à discriminação racial, o único visado pela acusação e considerado pela sentença definitiva (Crim. 1 de Julho de 1997, *Direito Penal*, com. 4, obs. Véron.);

- não constituem uma difamação em razão da pertença ou não a uma determinada religião as opiniões, difundidas por uma estação radiofónica, apresentando as testemunhas de Jeová como uma seita muito perigosa, com um elevado número de suicídios no seu activo, desde que visem não a crença comum que une os membros da associação em causa, mas sim o modo de funcionamento do grupo de que esses indivíduos fazem parte (Crim. 14 de Dezembro de 1999, *Bol. Crim.*, n.º 305; D. 2000, IR 129).

É preciso observar, por fim, que a *exceptio veritatis* não se inclui nas previsões da lei e que ao arguido não seria permitido propor a excepção para escapar ao procedimento criminal (Crim. 11 de Julho de 1972, *Bol. Crim.*, n.º 236). A oferta de prova está excluída.

Em todos os casos, em matéria de difamação racial, compete ao Tribunal de Cassação controlar o sentido e o alcance dos escritos incriminados, bem como a identificação da vítima da infracção (Crim. 7 de Dezembro de 1993, *Bol. Crim.* n.º 373).

Do ponto de vista jurídico, o racismo pode exprimir-se por meio de actos ou revestir a forma de palavras ou escritos. O delito apenas pode ser validamente tipificado face às circunstâncias da causa por forma a evitar, em nome da repressão do racismo, qualquer atentado à liberdade de pensamento e à liberdade de opinião. Este princípio foi lembrado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, no seu acórdão de 23 de Dezembro de 1994 (processo Jersild contra a Dinamarca)⁽¹²⁾.

Num outro plano, o direito suíço, em particular o artigo 261.º-*bis* que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1995, relativo à eliminação de todas as formas de discriminação racial, esforça-se por instaurar esse equilíbrio. A este respeito, Denis Barrelet observa que: «O que esta norma sobre a discriminação

(12) CF. RUDH, 15 de Março de 1995, vol. 7, n.ºs 1-3, p. 32.

racial quer proteger é a paz pública. Daí a sua inserção no título 12 do Código Penal. Poder-se-á dizer que a sua aplicação depende de uma situação de perigo concreto da paz pública? Não. Incluíram-se alguns comportamentos que, caso se generalizassem, criariam tensões sociais. Escolheram-se os comportamentos menos defensáveis. Mas não se exige que cada comportamento, em concreto, seja de natureza a perturbar a paz pública. Trata-se de um delito de situação de perigo abstracta (...).»⁽¹³⁾

Para além destas considerações, e como observa Philippe Breton, a Internet proporciona uma ferramenta eficaz aos impulsos prosélicos e, como as palavras têm poder, influenciam e guiam certos actos, a Internet constituiria uma zona de não direito generalizado. Mas esta afirmação não chega para englobar todas as dificuldades técnicas e práticas que dão origem às infracções de difusão de ideias racistas.

Charles Korman observa que a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 21 de Dezembro de 1965, teve o «cuidado de distinguir ‘qualquer difusão de ideias racistas’ de ‘qualquer incitação à discriminação racial’ (...) [cometidas por meio da propaganda] isto é, literalmente a acção exercida sobre a opinião pública para levar uma pessoa a ter certas ideias (...) e em particular sobre a propaganda de ideias (...) de justificação ou de encorajamento de ‘qualquer forma de ódio e de discriminação racial’, sendo certo que o legislador internacional enuncia assim que tanto a ‘justificação’ como o ‘encorajamento’ constituem as diferentes formas da propaganda»⁽¹⁴⁾. E o delito de difusão é constituído a partir do momento em que se encontram presentes a justificação e o encorajamento. É o que parece pensar, com muito agrado, o legislador dinamarquês, uma vez que o artigo 266.º, alínea b), do Código da Dinamarca estipula que «quem, publicamente ou com a intenção de difundir a um grande círculo (*videre kreds*) de pessoas, emite uma declaração ou qualquer outra comunicação ameaçando, insultando ou humilhando um grupo de pessoas, em razão da sua raça, cor, origem nacional ou étnica ou da sua crença, incorre numa pena de multa ou numa pena de prisão não superior a dois anos».

Numa análise extremamente judiciosa, Gérard Cohen-Jonathan observa que «dirigida contra uma etnia ou uma minoria em particular, parece-nos de resto que o racismo coloca em perigo a *ordem pública* de um país ao ameaçar a coesão de um grupo social e ao atentar contra o fundamento liberal e democrático do regime (...) trata-se de uma perturbação ‘manifestamente ilícita’, nos termos do artigo 809.º do Novo Código de Processo Penal Francês»⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ *Droit de la communication*, Staempfli, Edição SA, Berna, 1998, p. 320.

⁽¹⁴⁾ *La semaine juridique*, 26 de Julho de 1989, nº 30, p. 3404.

⁽¹⁵⁾ *Revue Universelle des droits de l'homme*, 15 de Março de 1995, vol. 7, n.ºs 1-3, p. 3.

Deduz-se que a protecção da ordem pública confiada às forças de polícia necessita que os actos ou propósitos assumidos publicamente caiam sob a alçada da lei.

A intervenção policial é legítima desde que vise combater, pôr fim aos comportamentos manifestamente chocantes. Mas, na falta do carácter ostensivo, a acção deverá ser justificada. Ora, os conceitos estão ainda ténues. Como decorre do parecer do Conselho de Estado do Luxemburgo, de 23 de Janeiro de 1996, sobre o projecto de lei adicional ao Código Penal incriminando o racismo, o revisionismo e outros comportamentos baseados em discriminações ilegais, «o facto de dizer que ‘constitui uma discriminação qualquer distinção feita em razão (...)’, não equivale a uma definição. No plano estritamente penal, a aplicação do próprio conceito de ‘discriminação’ parece já perigosa, porque este conceito é difícil de circunscrever. Multiplicando os motivos de discriminação, a missão do juiz penal arrisca-se a ficar ainda mais difícil: na sua apreciação de um comportamento litigioso, deverá esse juiz basear-se na Convenção de Nova Iorque relativa à Abolição de Todas as Formas de Discriminação Racial ou na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação relativas às Mulheres ou ainda em outras convenções internacionais? Ora, não é o princípio da discriminação que é, enquanto tal, punível, mas sim os comportamentos referidos, os quais devem portanto ser examinados tendo por referência uma definição do que se deve entender por discriminação. A segurança jurídica torna uma tal definição indispensável».

Terminarei apontando algumas ideias vivamente apoiadas por um grupo de investigadores, cujos trabalhos foram publicados em 1976 sob a coordenação de Léon Paliakov, pesquisador do CNRS, num livro intitulado *Le Racisme*, da Collecção *Point de Départ*.

1 — *Psicologicamente*. — «A agressividade é uma energia afectiva que deve encontrar, de tempos a tempos, um objecto sobre o qual possa ser descarregada sem culpa social; todas as culturas devem portanto tolerar e mesmo, em certos casos concretos, recomendar manifestações de agressividade relativamente a objectos definidos por elas próprias, apresentados como objectivamente susceptíveis de ódio para bem da sociedade. Entre esses ‘objectos’ tristemente privilegiados, encontramos frequentemente minorias étnicas e ‘raças malditas’.» (P. 117.)

«O racista é um homem reprimido. Não quer conhecer nada do seu próprio inconsciente. Extrovertido, e pouco dado à introspecção, apenas mantém com os outros relações sem afectividade, relações pobres e convencionais. Conformista, faz suas as ideias da classe dirigente e procura, para si próprio, o poder.» (P. 118.)

«O mecanismo do pensamento do racista corresponde a uma transferência das suas próprias faltas (...) sobre sujeitos inocentes. O racismo é portanto uma alternativa possível a um conflito interior que o individuo não pode ou não quer

satisfazer de modo racional. Esse conflito, projecta-o para fora de si, sobre o seu inimigo, e o requisitório que faz não é mais do que uma espécie de exame de consciência involuntário transferido de acordo com a opinião de outrem.» (P. de Comarmond.)

«Os conflitos extra-individuais entre dois grupos raciais não são mais que conflitos intra-individuais escritos em letras maiúsculas.» (Mac Crone, p. 119.)

2 — *Culturalmente*. — «O racismo traduz as diferenças culturais — que existem realmente entre os homens — em termos de diferenças naturais.» (P. 122.) Daí resulta que «no movimento de indiferença que governa o planeta, parece portanto que, para encontrar as raízes, é preciso procurá-las num solo que resiste à erosão da história» (p. 124).

3 — *Psicanaliticamente*. — «Remontando às suas origens, o sujeito procurará transformá-las em imagens imaginárias ideais, fazer para si próprio uma representação dessas origens que satisfaça a sua ambição de todo-poderoso. Essa encenação, por parte do sujeito, da sua própria origem, pode tomar a forma do delírio ou do mito; não é verdade que todo o mito é um mito sobre as origens? E o racismo moderno não é um grande mito? Não possui a sua verosimilhança e a força afectiva? Os psicanalistas não hesitariam em dizer que o racismo é a expressão intelectual de uma imagem imaginária ideal auto-engendada (o meu sangue é puro, diz o racista; por outras palavras: apenas o devo a mim mesmo).» (P. 130.)

«Estado de deglutição e de desaparecimento numa felicidade crepuscular e aterradora», como diz Jacques Hassoun, «onde se pode reconhecer o efeito que Freud chamou de impulso de morte, esse instinto tão antigo como o próprio instinto sexual mas que se exerce em sentido contrário deste último, uma vez que faz com que o indivíduo regresse ao seu estado pré-natal, para dentro do corpo da sua mãe.» (p. 131). E assim, «para matar o animal que há em nós, acusaremos portanto o outro de ser um animal» (p. 132).

Walter Peeters

*Conselheiro membro
efectivo do Comité P*

O COMITÉ PERMANENTE DE CONTROLO DOS SERVIÇOS DE POLÍCIA, INSTRUMENTO CONTRA O RACISMO E OS CRIMES DA INTERNET

Pela Lei de 18 de Julho de 1991, o legislador instituiu um acompanhamento especificamente externo dos serviços de polícia na Bélgica. Este é assegurado por uma instituição dependente do Parlamento: o Comité Permanente de Controlo dos Serviços de Polícia.

Este órgão não é uma «polícia das polícias». Também não exerce funções disciplinares. O Comité P está essencialmente investido de uma missão de supervisão. Por outras palavras, está encarregue de seguir e, se for o caso, de controlar a maneira como as missões de serviço de polícia são realizadas. Deve regularmente apresentar um relatório ao Parlamento e ao Governo, e mesmo a certas autoridades de polícia como os burgomestres, os governadores, os procuradores-gerais e os procuradores do Rei.

O Comité P é uma instituição externa ao poder executivo e aos serviços de polícia. Depende directamente do Parlamento e é composto, por um lado, por um colégio de cinco membros que constituem o Comité Permanente e, por outro lado, por um serviço de inquéritos.

No seio do serviço de inquéritos do Comité P existe um gabinete permanente aberto aos cidadãos que aí podem apresentar queixa de todas as violações, por parte dos serviços de polícia, dos seus direitos fundamentais, garantidos pela Constituição Belga e pelas declarações de direitos do homem.

Certos membros do serviço de inquéritos são especializados nesta matéria e adquiriram uma especialização no tratamento de problemas de intolerância, de xenofobia e de racismo por parte de serviços de polícia, problemas muitas vezes

devidos a uma falta de conhecimento de outras culturas e do procedimento intercultural.

O nosso serviço de inquéritos tem diariamente um gabinete permanente e uma grande parte dos queixosos civis são de origem não belga.

Duas preocupações fundamentais guiam a acção do Comité P:

- A protecção dos direitos constitucionais e das liberdades fundamentais dos cidadãos;
- A coordenação e eficácia dos serviços de polícia.

Os serviços e os funcionários de polícia que são alvo do interesse da vigilância do Comité P são:

- Os serviços de polícia geral;
- Certos organismos ou serviços dependentes de autoridades públicas, até mesmo organismos de interesse público, cujos membros possuam a qualidade de agente ou funcionário de polícia judiciária ou de polícia administrativa: trata-se, nomeadamente, de serviços com competência policial como as Alfândegas, certos serviços de investigação dependentes do Ministério das Finanças, certos serviços que asseguram o funcionamento da polícia do ambiente, por exemplo;
- Certas pessoas competentes individualmente para investigar e tomar conhecimento de infracções: trata-se, no caso específico, de várias centenas de funcionários pertencentes a diferentes ministérios e serviços em sectores tão diversos como a economia, o emprego e o trabalho, a agricultura, a saúde pública, os assuntos sociais e as obras públicas.

A atenção e a vigilância do Comité P não incidem directamente sobre:

- As autoridades judiciárias e o Ministério Público;
- As autoridades administrativas gerais ou especializadas, nomeadamente os Ministérios do Interior ou da Justiça, os governadores de província, os comissários de bairro e os burgomestres.

O Comité P ou, em certos casos, o seu serviços de inquéritos, pode abrir, em qualquer momento, um inquérito.

O Comité P pode decidir intervir:

- A pedido da Câmara dos Representantes ou do Senado;
- Por sua própria iniciativa;
- A pedido de uma autoridade de polícia administrativa;
- A pedido de qualquer ministro competente;

- A pedido de qualquer autoridade competente e, sobretudo, também mediante queixa ou denúncia de civis, de cidadãos.

O serviço de inquéritos pode agir:

- A pedido do Comité P;
- Mediante requisição do Procurador do Rei, do auditor militar ou do juiz de instrução competente;
- Por sua própria iniciativa;
- Mediante queixa ou denúncia, caso em que informa de imediato o Comité P.

O Comité P procede a inquéritos sobre:

- As actividades e os métodos dos serviços de polícia;
- Os seus regulamentos e directivas internas;
- Todos os documentos regulamentando o comportamento dos membros dos serviços de polícia, com excepção das directivas de política de investigação e de procedimento criminal relativamente a infracções e das directivas em matéria de política relativa à polícia administrativa.

O Comité P procede também a inquéritos sobre as actividades e os métodos da inspecção-geral da polícia federal e da polícia local, bem como dos serviços de controlo interno.

O Comité P envia à Câmara dos Representantes, bem como ao ministro ou autoridade competente, um relatório específico relativo a cada inquérito de controlo ou inquérito importante.

Um dos relatórios que o Comité P submeterá este ano ao Parlamento diz respeito aos crimes da Internet e à utilização dos *websites*.

Esse relatório será apresentado sob a forma de um capítulo do relatório anual relativo às actividades do ano precedente.

O Comité P controla as modalidades dos serviços de polícia que procedem a inquéritos relativos aos crimes informáticos.

O Comité P proporá melhorar o inquérito aumentando o número dos policiais especializados em matéria de Internet e modernizando as ferramentas, tais como computadores mais potentes e novo *software*.

Este relatório não terá carácter confidencial.

A polícia investiga os crimes informáticos.

O Comité P controla as modalidades e tem o direito de sugerir aperfeiçoamentos aos Ministros do Interior e da Justiça.

Presentemente, o que este serviço pede é um aumento do número dos policiais especializados. Tem agora 35 e quer ter 65 pessoas.

O Comité P é uma casa aberta e deve, para além do mais, apresentar um relatório das actividades à Câmara dos Representantes e ao Senado nos seguintes casos:

- Anualmente, sob a forma de um relatório geral de actividades;
- Sempre que a Câmara dos Representantes ou o Senado o tenha incumbido de um inquérito;
- Sempre que verifique, ao fim de um prazo razoável, que nenhum seguimento foi dado às conclusões dos seus trabalhos ou que as medidas tomadas não são apropriadas ou mostram-se insuficientes.

Verificamos que o Comité P desempenha, na Bélgica, muitas tarefas e tem poder para as desempenhar.

No âmbito das suas investigações e dentro dos limites das suas competências específicas e das normas que regulamentam a informação preliminar e a instrução judicial, o Comité P e o seu serviço de inquéritos podem ouvir qualquer pessoa cuja audição considerem necessária.

Neste contexto, os membros dos serviços de polícia podem prestar declarações sobre factos que estão abrangidos pelo sigilo profissional. Os membros dos serviços de polícia podem ser citados como testemunhas.

O Comité P e o serviço de inquéritos podem requerer a colaboração de peritos e, finalmente, o serviço de inquéritos é competente para efectuar investigações nos locais onde os membros de um serviço de polícia exercem as suas funções e para aí apreender todos os objectos e documentos úteis ao inquérito.

No exercício das suas missões, os membros dos serviços de inquéritos podem requerer o apoio da força pública e, mediante pedido do Comité P, também de peritos.

O Comité P tem por objectivo principal efectuar as suas missões com toda a objectividade, com toda a neutralidade e com toda a transparência em relação ao Parlamento, aos funcionários de polícia, aos ministros e outras autoridades competentes, bem como aos cidadãos.

Todas as suas intervenções, inquéritos e acções de controlo se inscrevem numa abordagem democrática, sinal do respeito pelos nossos direitos fundamentais, bem como pelos direitos e liberdades de cada um.

O Comité P continuará a ser, na Bélgica, um interlocutor ao serviço do Parlamento e do cidadão.

Carlos Cabreiro

*Coordenador
de Investigação Criminal
da Policia Judiciária*

Muito boa tarde.

Queria agradecer na pessoa do Senhor Inspector-Geral e seus colaboradores o convite formulado à Polícia Judiciária para estar presente neste seminário internacional e, considerando a escassez de tempo e assumindo o risco de alguma repetição de matérias, optei por uma apresentação que mais não será que um conjunto de preocupações ligadas à actividade de um órgão que represento e que tem por missão a repressão e a prevenção criminal.

Fazendo parte da Secção de Investigação de Criminalidade Informática e Telecomunicações da Polícia Judiciária, a primeira noção que vos queria deixar tem a ver com o conceito de crime informático; não podemos confundir crime informático com crime relacionado com as tecnologias da informação, ou seja, praticado com recurso a tecnologia informática. É neste segundo conceito de *cyber-crime* que iremos introduzir o tema desta conferência, até porque, afinal, estamos a falar de informação criminógena, como sejam a pedofilia, o incentivo à violência, bem como racismo e xenofobia.

Para concretizar a área em que nos movemos, a Internet, surge-nos à partida como a primeira contradição; uns, definem-na como «criação única de inteligência humana» outros falam em «organismo artificial inteligente». Por um lado, temos a liberdade, a informação e a expressão. Por outro lado, a anarquia, a descentralização, o virtual.

A Internet é, por isso, algo de indefinível e de contraditório, mas que está em constante crescimento e é um veículo, por excelência, de informação.

Actualmente, os dados da Internet e dos seus utilizadores crescem exponencialmente.

Em 2000 foram vendidos mais de 60 milhões de computadores, o comércio electrónico movimentou somas nunca vistas e foram criados 28 milhões de *sites* na Internet.

Posso estar a ser mal interpretado e pensarem que não sou adepto da Internet. Sou com certeza e, por isso, faço a distinção entre Internet bem utilizada e Internet mal utilizada.

Iremos falar hoje um pouco mais sobre a parte da Internet que é mal utilizada, em particular das dificuldades que se levantam, nomeadamente, à prova em processo penal, relativamente a factos ou informações que circulem num veículo, por excelência, que é a Internet.

A informação na Internet divide-se por vários veículos, ou através dos *sites*, através de *newsgroups*, BBSs, espaços de discussão, os *chats*, os *meetings*. Tudo isto são locais onde pode circular informação e informação criminógena.

Na Internet, e falando um pouco de informação criminógena, circula informação sobre a vulnerabilidade de sistemas informáticos, sobre pedofilia, sobre telemóveis e *chipcards* — tudo isto associado à criminalidade — sobre *software* malicioso, vírus informático, cartões de crédito. E na Internet, à semelhança das melhores livrarias, existem manuais de terrorismo, manuais sobre dispositivos pirotécnicos, sobre drogas e sobre métodos requintados de devassa da vida privada.

No que ao tema desta conferência diz respeito, em 1995, nos Estados Unidos calculava-se existirem 160 *sites* com manifestações de racismo e xenofobia. Em 2001 serão mais de 2500. Calcula-se que possamos estar a falar de cerca de 4000 *sites*, em todo o mundo, com informação sobre racismo e incentivo a estas manifestações.

Também em Portugal, como a intervenção anterior nos referiu, existem estas manifestações e existem *sites* com este tipo de propaganda.

A Internet é pois um perigo real, reunindo todos os ingredientes para podermos estar a falar de um crime difícil de perseguir. O perigo e as dificuldades manifestam-se nos seguintes pontos:

- lida-se, perante o anonimato, perante a volatilidade, com a fungibilidade e o carácter temporário da prova;
- lida-se com a ausência de fronteiras e com a presença policial limitada;
- em suma, lida-se com uma grande dificuldade em termos de obtenção de prova.

E são muitas as questões que podem ser colocadas sobre as dificuldades técnicas de obtenção de prova.

Como se chega afinal, ou como é que poderá chegar a polícia e os tribunais, à identificação de uma origem de comunicação ?

Como é que se pode chegar ao rasto electrónico de uma comunicação que esteja camuflada ?

Como se determina onde foi praticado o facto ?

Como é possível chegar à identificação dos seus autores se não é possível, sequer, escuta de dados ?

Por outro lado, como lidar com a massificação de equipamentos, de sistemas operativos, de *software* ?

Estas são apenas algumas das dificuldades acrescidas na investigação da criminalidade informática ou da criminalidade praticada com recurso a meios informáticos.

Depois, temos as dificuldades legais:

A transnacionalidade do crime.

O segredo das telecomunicações.

A incapacidade de reacção processual em tempo útil.

Afinal, estamos a falar de uma tecnologia que, à distância de um simples clique, pode apagar uma prova importantíssima e irrecuperável.

A própria determinação da jurisdição competente é um problema grave e a aplicação da lei no espaço tem aqui alguns problemas para resolver.

Da mesma forma, a própria impossibilidade de intercepções ou escutas, quando afinal estamos a falar de comunicações, estamos a falar de crimes praticados no âmbito das comunicações.

Além disto, existem outras questões eminentemente técnicas, como sejam, a encriptação, a recuperação do correio electrónico e a assinatura digital.

A respeito do correio electrónico, como o definir ? Será que podemos ou devemos equipará-lo à correspondência tradicional ? Se sim, quais são as implicações em termos processuais ?

Questão primordial, e de que já se falou hoje aqui, é a importância dos dados de tráfego, no âmbito da criminalidade informática ou da criminalidade com recurso a meios informáticos. Estes são o ADN das provas.

O que é que são os dados de tráfego ?

Todos os computadores em comunicação e durante uma comunicação, geram um rasto, ou seja, determinam ou dão a informação da origem da comunicação, do seu destino e eventuais reencaminhamentos que existam pelo caminho.

Um primeiro problema. Os nossos operadores de telecomunicações e grande parte dos operadores na Europa não têm a obrigação de preservar estes dados. Estes dados apenas são preserváveis, por estas operadoras, durante o período mínimo necessário à elaboração de facturação, cujo fim é completamente atípico ao fim para que os pretendemos em prova em processo penal.

Defendemos por isso, que para estes dados de tráfego seja obrigatória a sua preservação, pelo menos durante seis meses e um dia.

No nosso ordenamento, uma vez que estamos a falar de crimes semipúblicos, o prazo para apresentação de queixa é de seis meses, o que quer dizer que quem apresente queixa ao quarto mês, poderá não ter a possibilidade de ver recuperados os dados referentes à prática criminosa a investigar.

E também aqui entra o crime organizado, porque a Internet é conhecida por estas características: pela grande capacidade de recursos, pelo muito fácil acesso, pela facilidade de recrutamento. A sua intervenção é facilmente adivinhável na área da criminalidade com recurso a altas tecnologias:

Aumento do recurso à cifragem;

O correio electrónico como meio essencial de comunicação;

O *cyber*-terrorismo; ataques a *sites*; imagens de pedofilia;

O branqueamento de capitais;

O incentivo massivo a informação criminógena, onde se inclui o racismo e a xenofobia.

Não sendo optimista, nem querendo apresentar soluções, acho que o futuro passa pela concretização legislativa de punição e regulamentação destas actividades na Internet, passa também pela clarificação da responsabilização dos ISPs, por esta informação circular nos seus servidores.

O combate a este tipo de realidade passa pela existência de mecanismos legais rápidos, que permitam que uma vez conhecidos determinados conteúdos, em determinados *sites*, alojados em determinados ISPs, permitam a sua eliminação, bem como a sua fixação para efeitos de prova.

A este propósito esperamos que a Convenção da Comissão relativa à *cyber*-criminalidade possa vir a resolver alguns problemas, embora tenhamos já obtido a informação, segundo intervenções anteriores, de que a questão do racismo ficou de fora.

Mas serão ainda necessárias outras medidas legislativas.

É necessário que haja um consenso claro entre os intervenientes desta área das novas tecnologias. Estou a falar das autoridades judiciais, policiais, das autoridades relativas à protecção de dados, os operadores de telecomunicações, os ISPs, grupos e associações de consumidores.

Há quem defenda que se na Internet se faz circular informação criminógena, então ela tem que ser combatida na Internet. Tem que se utilizar a técnica da Internet para combater essa informação e aqui já existem algumas decisões, nomeadamente a condenação da Yahoo, porque em *sites* alojados na Yahoo circulou e foi publicitada informação racista.

Por outro lado, existem *softwares* técnicos que impedem determinados e seleccionados acessos, algo que eu aqui chamaria de *software* de segurança de auditoria e alarme e que funcionam como filtros para determinados conteúdos ou mesmo para certo tipo de utilizadores.

Refiro-me a *softwares* que estão no mercado e que são utilizados tendo em vista a salvaguarda dos menores, ou que restringem e limitam o tempo de ligação, bem como introduzem limitações técnicas aos serviços fornecidos pela Internet.

Uma última referência para a importância do reforço da cooperação nacional e internacional que consideramos passar pelo fomento de uma política harmonizada entre todos os países para a delinquência informática e que terá que ter como ponto de partida a uniformização de legislação na tipificação criminal e nos mecanismos de cooperação legal.

Mais uma vez agradeço o convite que me foi endereçado, realçando a importância destas iniciativas, pondo-me ao dispor de qualquer esclarecimento e questões.

Muito obrigado.

Maria Paula Moraes

*Ministério da Administração
Interna*

INTERNET E RACISMO/O CASO PORTUGUÊS

Na sua maioria, os sentimentos de racismo e xenofobia têm manifestações difusas, transparecendo nas atitudes e comportamentos quotidianos de forma subtil e de difícil tipificação. No entanto, em contracorrente com a matriz cultural dominante, existem expressões de exclusão social, psicológica e cultural do «Outro» que se assumem como ideologia, doutrina, dogma e, sobretudo, forma de vida tal como é o caso dos grupos neonazis, protagonistas desta apresentação que será centrada na realidade portuguesa.

É pacífico afirmar que o movimento neonazi conheceu desenvolvimentos significativos nos últimos anos um pouco por todo o Mundo, tendo proliferado nas suas múltiplas facetas (totalitarismo, nacionalismo, racismo, racialismo, antidemocracia, autoritarismo, revisionismo), formas (associações culturais, partidos políticos, células clandestinas, grupos musicais) e efeitos (confrontos de rua, expedições punitivas, propaganda racista, manifestações públicas, reuniões comemorativas de datas simbólicas).

Na diversidade subsiste, contudo, um ponto em comum: estes grupos conseguem enquadrar ideologicamente e organizar, em termos de discurso político, as resistências difusas de certos grupos sociais à convivência com «o estrangeiro», no sentido etimológico do termo, associado às alterações de estilos e níveis de vida e às transformações sociais vertiginosas que se convencionam relacionar com o processo de Globalização. Assim se explicam tanto a expansão e activismo dos grupos neonazis alemães ou espanhóis, quanto os êxitos eleitorais do Partido da Liberdade da Áustria e da coligação Casa das Liberdades em Itália.

A Internet, pelas razões já por demais conhecidas, serviu de pano de fundo à expansão de todos os extremismos, sendo este o (ou um dos) seu lado mais perverso. Os neonazis rapidamente se aperceberam da mais-valia a retirar da Internet, o que se traduz por um aumento exponencial dos *sites* da sua responsabilidade, de apenas um em 1995 para um número, *grosso modo*, na ordem dos dois milhares e meio (ressalvando a dificuldade de medição correcta destes números pela grande flexibilidade permitida pela rede).

É minha convicção de que existe uma TEIA CIBERNÉTICA BEM URDIDA — que os grupos portugueses se têm esforçado sem sucesso garantido por integrar — de milhares de *sites* nazis de diversas tendências e de todo o mundo (mas com comunhão de objectivos) que remetem de forma organizada, sob a forma de *links*, de uns para os outros.

De que forma se insere Portugal no «mapa» cibernético das, entre aspas, «internacionais neonazis»? Não há dúvida de que o uso das novas tecnologias como veículo de propaganda é familiar aos militantes portugueses; basta recordarmos, ainda antes do início da edição de *sites* nacionais, da mensagem racista e antidemocrática propagada, em finais de 1998, através da rede de telefones móveis TMN por um grupo que se autodesignava «Orgulho Branco».

Já este ano, uma convocatória — via Internet — para aquela que seria uma grande manifestação neonazi na Reboleira suscitou o tema da relação entre os grupos nacionais e a Internet, falando-se de um verdadeiro *boom* dos *sites*, uma vez que se conseguiam detectar cerca de uma dúzia. Mas a que corresponde efectivamente, esta enganadora pujança? Uma viagem ciberespacial permite verificar que a sua grande maioria não foi entretanto actualizada regularmente, o conteúdo é globalmente pobre, o debate não é profundo e a mensagem não passa facilmente para fora do círculo restrito dos militantes, subsistindo um compromisso (por enquanto mal resolvido) entre a linha mais radical (por exemplo no PTNS) e alguns textos com sugestões pseudocientíficas (por exemplo no IMIGPORT). Sobretudo, sobrevivem em «circuito fechado» com as contribuições recorrentes de alguns participantes. Podemos concluir que a notoriedade que tiveram, em termos exclusivamente nacionais, bem entendido, decorre muito do impacto que o tema «*sites* nazis» tem na opinião pública, mais do que da sua eficácia como instrumentos de propaganda.

Mas serão os *sites* da Internet o barómetro mais fiável para avaliar o movimento neonazi em Portugal? Sem dúvida que a análise de conteúdo dos endereços e a leitura nas entrelinhas das mensagens nos dão pistas preciosas acerca do que se passa neste meio. Mas se a *net* é um meio de comunicação indispensável e o centro do activismo político — por isso um retrato quase fiel dos grupos — em países em que os militantes neonazis se contam às centenas e aos milhares e estão espalhados por dezenas de núcleos regionais e locais, o mesmo não se passa no nosso país, uma vez que o meio é muito restrito e os contactos se fazem

pessoalmente, como se de um simples encontro de amigos à volta da mesa do café se tratasse. Por isto, os militantes portugueses são muito mais consumidores do que se faz lá fora do que editores de materiais originais.

Sendo assim, o que está realmente por detrás do anonimato dos endereços e que características assume, de facto, o movimento neonazi português? Tem a dimensão que a quantidade de *sites* aparecidos sugere? Ou pelo contrário, revela a mesma fraqueza dos seus conteúdos?

Com uma vintena de anos de existência, os primeiros núcleos portugueses dos chamados «*skinhead OI*!» (nome derivado do seu «grito de guerra»), os *skinhead* arruaceiros de Almada, da Linha de Sintra, do Porto, com os seus típicos blusões de aviador, botas *Doc Martens* e cabelo rapado, tantas vezes simples caricaturas como as que vemos na imagem no imaginário do cidadão comum — tal e qual como os seus ídolos ingleses da *National Front* — passaram por momentos de ofensiva e de recuo, determinados por factores internos relativos às capacidades, intenções e motivações dos grupos, bem como a factores externos, tais como o ambiente social, a pressão das forças de segurança e a vitalidade dos adversários políticos. O primeiro momento de contracção ocorreu aquando do assassinato do militante do Partido Socialista Revolucionário José Carvalho e o segundo, mais marcante a nível interno, na sequência dos acontecimentos de 10 de Junho de 1995, no Bairro Alto, dos quais resultou a condenação de *skinhead* de diversos grupos por homicídio e ofensas corporais graves.

Seguem-se cerca de dois anos de reorganização e de reflexão internas — em que o apoio aos que estão presos e são designados por Prisioneiros de Guerra mantém a coesão do movimento — que visaram reparar o que muitos veteranos do movimento consideraram um erro, não do ponto de vista moral obviamente, mas na perspectiva da estratégia do movimento. Separaram-se as águas entre os *skin* «de rua», considerados a mera força bruta a utilizar apenas e com critério como «braço armado» e os núcleos neonazis, os grupos «Orgulho Branco» e, surgido mais recentemente, o «Ordem Lusa».

Estes assumem em pleno e pela primeira vez o conceito de *activismo militante*, i. e., o *naziskin* tem de assumir a sua opção ideológica como uma forma de vida, arriscando tudo para atingir os objectivos gerais da luta pela supremacia da raça branca — a chamada *Racial Holy War (RAHOWA)*. Inspiram-se nas organizações em forma de célula, constituídas por um mínimo de 3 e um máximo de 10 elementos, recrutados no meio próximo do seu fundador (vizinhos, amigos, colegas de escola ou de trabalho, adeptos do mesmo clube de futebol, etc.). Estas células exigem dos seus membros uma actuação prudente, de forma a não atraírem a atenção das forças de segurança, ou, se for inevitável correr riscos e fazer «acções punitivas», tornar muito difícil o enquadramento legal da acção enquanto crime racista.

Existe, por enquanto, nestes grupos, um grande desfasamento entre intenções e capacidades, bem como o empolamento da sua real importância em termos políticos. Até ao momento, as suas actividades, conhecidas desde os finais de 1998, resumem-se a actos de propaganda, como a emissão da referida mensagem através de telemóvel, a distribuição de panfletos e afixação de autocolantes racistas em áreas onde residem comunidades de origem africana e a participação nas campanhas de apoio a *Joerg Haider* e ao Partido da liberdade austriaco e a favor do NPD alemão. Por quanto tempo ficarão esquecidas as «acções punitivas» contra alvos criteriosos e implacavelmente seleccionados?

Os mais recentes avanços das tecnologias de investigação científica (designadamente a descodificação e interpretação do ADN humano), parecem indicar que o conceito de Raça, no seu sentido tradicional, caiu em desuso. Contudo, ao nível das mentalidades, as diferenças entre as raças, com especial evidência na cor da pele, ainda persiste, do ponto de vista psicológico e cultural, como dado adquirido. Esta dissemelhança é também simbólica, no sentido em que é a primeira, entre outras, que podem passar pela religião, os costumes, o vestuário, as formas de vida.

Apesar do investimento na formação cívica, um dos pilares da qual é, sem dúvida, a aceitação da vida em sociedades multiétnicas e multiculturais, acentuam-se os indícios de mal-estar a diversos níveis, traduzidos na Europa e também nos EUA pelos inquéritos onde é visível o desconforto, para usar um eufemismo, pela presença de estrangeiros e de pessoas de etnias diferentes.

Havendo fortes expectativas de que os fluxos migratórios vão continuar a aumentar, tendo como destino a Europa em geral e, agora também, Portugal, existem condições propícias ao proselitismo dos neonazis. Mesmo que os grupos não cresçam significativamente o número dos seus militantes é actualmente na ordem da meia centena deve considerar-se que existe já espólio ideológico e, sobretudo, vontade para, mesmo se considerarmos uma pequena célula autónoma de apenas quatro ou cinco elementos, virmos a assistir de novo a acções de grande violência porque, sem dúvida, a violência continua e continuará sempre a ser um factor estruturante da forma de pensar e de viver dos novos protagonistas do nazismo.

José Leitão

*Alto-Comissário
para a Imigração
e Minorias Étnicas*

CULTURAS E SEGURANÇA: RACISMO, IMIGRAÇÃO E JOVENS EM GRUPO

Integração local: territórios e segurança

1 — Ao abordar o tema da integração local, vale a pena começar pelo princípio, isto é, pela forma como os processos de exclusão social alimentaram durante décadas a segregação espacial, empurrando para a periferia dos concelhos, ou para os antigos estaleiros de obras, imigrantes que tinham contribuído para a urbanização das novas centralidades, emergentes nas áreas metropolitanas.

A ausência de políticas de habitação social durante décadas obrigaram os mais pobres dos imigrantes, bem como os migrantes internos com menores rendimentos, a construir barracas em espaços em que, por se encontrarem afastados das novas centralidades, se foram agrupando através de redes familiares alargadas ou com base na mesma origem nacional ou regional.

Foram-se fabricando, pelo acumular de mecanismos de exclusão social, ilhas que vieram a constituir autênticos guetos. Estes guetos tornaram-se obstáculos à inclusão social e ao desenvolvimento do diálogo intercultural com outros segmentos da população, dando origem ao debate sobre os problemas colocados pela existência do que foi designado por «minorias étnicas pobres».

Ora, como referiu justamente Rui Pena Pires, numa entrevista concedida ao *Boletim Informativo do ACIME* (n.º 48 — Outubro/Novembro de 2000) «a formação de minorias étnicas é frequentemente o resultado da acumulação de situa-

ções de exclusão e de estigmatização. Ou, mais rigorosamente, da procura, por parte dos excluídos, de uma identidade positiva com que possam enfrentar os processos de estigmatização de que são alvo».

Este processo de segregação espacial tornou difícil a integração dos jovens filhos de imigrantes e, simultaneamente, criou espaços em que marginais das mais diversas origens, procuram utilizá-los para o desenvolvimento de actividades criminosas, contribuindo para associar uma imagem de insegurança a populações na sua maioria laboriosas. Não esqueçamos que é, por exemplo, destes bairros que provêm muitos dos que construíram as habitações de luxo ou os empreendimentos mais modernos, ou as mulheres que cuidam das crianças, das casas, das cozinhas ou dos idosos.

É certo que não foram apenas os imigrantes a concentrarem-se nestes espaços suburbanos, mas também alguns migrantes internos com menores rendimentos, incluindo portugueses ciganos num processo de sedentarização, mas é muito significativo o peso dos imigrantes pobres neste processo.

Tratando-se de imigrantes pobres, transportaram, do seu país de origem, uma experiência de exclusão social, que a vida nestes espaços suburbanos de habitação degradada só pode tender a potenciar, criando condições mais difíceis para a sua inclusão social.

2 — A ausência ou ineficácia das políticas de planeamento e de habitação a preços moderados, a falta de equipamentos, serviços e infra-estruturas adequadas às necessidades das populações, geraram espaços suburbanos nos quais vieram a habitar milhares de pessoas em condições de grande precariedade urbanística e social.

Neste contexto, os Planos Especiais de Realojamento, surgidos após acontecimentos conhecidos como o que ocorreu com os desalojados de Camarate, representaram uma iniciativa extremamente importante, qualquer que seja o juízo que merece a forma como têm vindo a ser concretizados nos diferentes municípios.

Estou certo que se estes Planos Especiais de Realojamento não tivessem sido executados, as condições de segurança seriam muito graves em diferentes concelhos. Não esqueçamos que, como escreveu Manuela Silva «uma proporção considerável de empobrecidos urbanos é-o em termos de falta de habitação condigna, sendo certo que esta carência básica se repercute no estatuto social (nos casos limites é estigmatização social), nas condições de acesso ao emprego e na produtividade do trabalho, nas oportunidades de saúde, de instrução, de cultura e de participação social» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Vide, «Pobreza urbana: o avesso da cidade», in *Povos e Culturas*, n.º 3, s/d, p. 390.

Em muitos casos, contudo, os Planos Especiais de Realojamento não representam todo o salto em frente que podiam ter constituído pelo facto de se ter optado por se criar grandes bairros em que se concentraram populações com a mesma origem nacional ou cultural que transportaram parte dos problemas para a segurança que existiam nos bairros de barracas. Várias têm sido as causas, desde a falta de terrenos disponíveis para proceder a uma maior dispersão da habitação social, até à realidade bem conhecida (e a que levanta menos questões) — a curto prazo — de ser mais fácil proceder ao realojamento concentrado de populações pobres e, muitas vezes, estrangeiras em espaços periféricos, do que impor a sua presença em diferentes áreas do concelho, o que exige promover uma negociação social e políticas activas de criação de condições para o diálogo intercultural e a cooperação entre cidadãos de diferentes origens.

Neste quadro, o Decreto-Lei n.º 79/96, de 20 de Junho, vulgarmente conhecido por PER-Famílias, que criou o regime de concessão de comparticipação para o apoio à aquisição ou reabilitação de fogos por famílias abrangidas pelo PER nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, veio criar melhores condições para a inclusão das diferentes populações permitindo-lhes ter uma palavra na escolha da área em que iriam residir.

3 — À medida que se foram concretizando as diferentes políticas de realojamento foi-se tornando evidente, quer nos antigos, quer nos mais novos bairros sociais, a necessidade de uma lógica global e territorial de intervenção, através de medidas que promovam a reabilitação social e urbanística das áreas suburbanas e dos bairros degradados, humanizando as condições residenciais e proporcionando melhores oportunidades escolares, culturais e profissionais aos que nelas habitam e dando prioridade à reutilização, reabilitação e requalificação da cidade existente sobre a construção expansiva, a criação de centralidades para as actividades económicas e para os serviços à colectividade; sistema de transportes colectivos devidamente coordenado, com as condições de conforto, rapidez e fiabilidade.

4 — Todos conhecemos bairros de realojamento em que, apesar da sua boa localização geográfica e do cuidado com que foram pensados os projectos arquitectónicos, se construíram mini-ilhas étnicas em que, apesar dos municípios e da administração central apoiarem inúmeras associações, a qualidade global da integração local não progride, sendo as primeiras vítimas os jovens que neles crescem «fechados na rua», para usar a expressão de José Manuel Fernandes.

Da reflexão que temos feito sobre estas situações afigura-se-nos de todo inconveniente para o sucesso do processo de inclusão social promover a concentração de populações com as mesmas origens nacionais ou culturais.

Como referiu Rui Pena Pires na entrevista já referida «(...) os imigrantes não transportam consigo mais do que fragmentos de identidades anteriores, muito variadas em função das suas diferentes origens. Aquilo que nos surge como identidade cultural unificada dos imigrantes é, na maior parte dos casos, o resultado de uma construção simbólica que procura revalorizar o que é desvalorizado nos processos de discriminação a que estão sujeitos. Isto é, nas eventuais identidades são menos o resultado de uma memória transportada pelos imigrantes e mais a construção que, no presente, estes têm de realizar para garantirem a dignidade. Essa nova construção simbólica é, acrescentarei eu, muitas vezes, alimentada fundamentalmente pelo imaginário disponível através da televisão, muito mais forte do que a transmissão de memórias familiares.

Nada disto contribui positivamente para a segurança já que o imaginário que disponibilizamos através da televisão a estes jovens suburbanos, não é propriamente no sentido de mobilizar a sua criatividade, no sentido de uma afirmação positiva na sociedade portuguesa.

5 — Muitos dos agentes políticos que estão empenhados na integração local, sejam eles autarcas ou responsáveis da administração central, estão conscientes destes desafios e gostaria de sublinhar o imenso trabalho que tem vindo a ser desenvolvido para assegurar níveis de mais qualidade na integração local, que não serão alheios à melhoria de condições de segurança verificadas em alguns concelhos. Gostaria de chamar a atenção, a título de exemplo, para duas formas de intervenção, uma já ocorrida, outra que, a meu ver, vai na linha do que consideramos mais adequado para assegurar qualidade de integração e melhor segurança.

O Projecto «Viver o Bairro», no Bairro de Olival de Fora, em Vialonga, que foi financiado pelo programa de Reabilitação Urbana é um exemplo de como é possível requalificar um bairro de realojamento através de parcerias alargadas.

As acções desenvolvidas traduziram-se em intervenções sobre o espaço urbano (recuperação de habitações, arranjos de espaços exteriores, colocação de mobiliário urbano, instalação de parques infantis, criação de espaços informais de desporto de rua, repavimentação de ruas, arranjo de passeios, sinalização rodoviária, reforço da iluminação, criação de equipamentos, centros comunitários, núcleo de empresas, centro de emergência infantil, pavilhão gimnodesportivo, de acções de formação escolar e profissional, a criação de emprego, nomeadamente, através da criação de cinco empresas de inserção nas áreas da jardinagem, lavandaria, assistência informática, produção e comercialização de artesanato e restauração; apoio jurídico aos moradores nos processos de legalização; organização de comissões de prédio; dinamização de associações e organizações comunitárias). Todas estas acções assentaram na mobilização da participação das populações, numa lógica territorial e não numa base nacional ou cultural.

O Programa de Luta contra a Pobreza da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira veio permitir dar continuidade a algumas actividades neste bairro, possibilitando simultaneamente o alargamento a outros bairros municipais deste tipo de intervenção.

Um programa que se me afigura bem concebido e em cuja concretização deposito muitas esperanças é o PROQUAL — Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa. Pretende-se a implementação de lógicas de qualificação e tendo em conta princípios como a multi-sectorialidade, promovendo a integração de diversas intervenções sectoriais em territórios pertinentes, através da concepção de um programa tematicamente coerente de investimento multi-sectorial de natureza infra-estrutural e imaterial; «ou da participação, estimulando parcerias público/público e público/privado que actuem em territórios pertinentes, bem como a participação da sociedade civil em geral e dos principais destinatários das intervenções, em particular»⁽²⁾.

Através deste tipo de intervenção em territórios pertinentes e promovendo a participação do conjunto dos destinatários estaremos a promover uma sociedade mais cosmopolita, capaz de gerir positivamente a diversidade cultural e, simultaneamente, de promover mais cidadania, sem a qual não se prosseguirá de forma sustentada na criação de melhor segurança para todos.

⁽²⁾ Vide, PROQUAL — Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa, Ministério do Planeamento, Comissão de Coordenação de Lisboa e Vale do Tejo.

**Adão Manuel Ramos
Barata**

*Presidente da Câmara
Municipal de Loures*

INTEGRAÇÃO LOCAL: TERRITÓRIOS E SEGURANÇA

Caros Colegas Autarcas,
Senhor Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas,
Senhora Professora Maria Ioannis Baganha,
Senhor Dr. Augusto Madureira e
Minhas Senhoras e Meus Senhores:

Quero em primeiro lugar agradecer à Comissão Executiva do seminário o convite que me foi dirigido para participar, que muito me honra, e saudar a Inspeção-Geral da Administração Interna pela realização deste Seminário «Culturas e Segurança», um tema cuja reflexão é da maior importância.

A formulação do tema deste painel parece indiciar à partida a ideia de que a integração local depende do resultado de acções e políticas de segurança adequadas a esses objectivos, num determinado território. Estabelecendo uma relação directa entre a integração na sociedade local de quem dela é marginal, está ou vem de fora, e a segurança.

Sendo parcialmente verdade, a integração local concretiza-se fundamentalmente por políticas e acções muito mais amplas, podendo ter abordagens muito diversas e específicas, face à variedade dos territórios possíveis de considerar; urbanos, educativos, sociais, culturais, (...) mas todas pressupõem a necessidade de integrar na sociedade local, quem lhe é de uma forma ou de outra marginal, quem dela está fora ou que vem de fora especialmente os imigrantes.

A integração local, mais do que beneficiária da Segurança é contributo decisivo, para melhores níveis desta.

Parafrazeando e adaptando uma expressão muito aplicada nas discussões em torno da defesa e protecção ambientais, direi que também no que respeita à integração e à segurança, é necessário pensar Global e agir Local. A segurança e a integração local dependem de facto de políticas e acções locais, sem no entanto deixar de ter em conta, que estas são influenciadas e condicionadas por políticas económicas, sociais, de emprego, de emigração, de segurança, definidas para territórios bem mais amplos que o local. As realidades regionais, nacionais e internacionais, condicionam e influenciam as realidades locais.

Falar hoje de integração local, é sobretudo falar de integração cultural e social de todos os que estão de fora e naturalmente não só de quem vem de fora, os imigrantes. Mas pela sua diversidade e dimensão numérica são sobretudo estes os que mais carecem de integração, não como um processo de aculturação, mas como um processo, que respeite as diversidades e as suas dimensões multiculturais.

Falar de integração local, de um «cosmos» que é micro, obriga a dar uma «espreitadela» ainda que ligeira a territórios e a políticas mais amplas.

Por isso sinto-me tentado, antes de me situar na dimensão territorial do local e de me referir a algumas experiências de integração em Loures, de convosco partilhar e reflectir sobre alguns dados e informações que sendo territorialmente mais amplos, são inegavelmente de grande importância e têm consequências determinantes à dimensão local.

Em Abril deste ano, o Instituto Sueco sobre o Futuro, publicou um trabalho de onde destaco, a conclusão demográfica, de que a população Europeia se vai reduzir de forma dramática durante o século XXI. Considerava ainda que mesmo um futuro alargamento da União Europeia aos países de leste, isso não alterará significativamente esta realidade, já que estes países têm uma quebra de natalidade, já comparável à dos Quinze.

Segundo dados da EUROSTAT, para inverter esta tendência a Europa precisa de emigrantes, mais de 40 milhões até 2050. Considera esta mesma fonte, que os diferentes países da UE, começaram recentemente a adaptar as suas políticas de emigração tendo em vista estes números. Considera ainda que em vários países, são já os filhos dos emigrantes que estão a repor a população, sendo esse o caso da nossa vizinha Espanha em que, de acordo com os dados do seu Instituto Nacional de Estatísticas, é a natalidade dos emigrantes que desde há dois anos impede que haja mais óbitos que nascimentos no País. Tendo sido as cerca de 20 000 crianças nascidas de mulheres magrebinas e latino-americanas, que evitaram que a Espanha já tivesse entrado num crescimento demográfico negativo.

Outros dados importantes, que importará reter, são o número oficial de emigrantes chegados a países da UE no ano 2000, valor que ultrapassou os 800 000, mais 100 000 que no ano de 1999, e os 3 milhões de pessoas que se estimam a

viver ilegalmente nos países da UE; 500 000 em França, 300 000 em Espanha, 235 000 em Itália e as restantes espalhadas pelos outros países da UE.

Um outro dado referido recentemente numa publicação da Organização Internacional para as Migrações, dá conta de serem cerca de 500 000 as mulheres «importadas» de todo o Mundo e forçadas a prostituir-se na Europa, e que as Máfias só no tráfico de seres humanos, tenham de receitas anuais 2600 milhões de contos, a nível mundial.

Vivemos em pleno século XXI, tempos de novas formas de escravatura, e garanto-vos que não estou de forma alguma a ser radical, basta ter em conta, dados oficiais e os relatos do tráfico de seres humanos, especialmente mulheres que são compradas e vendidas, no livre mercado da prostituição, mas também as frequentes tragédias e morte de muitos emigrantes clandestinos, que empenham a sua vida, para pagar, o acesso a um território onde esperam fugir à miséria e à pobreza. Todos os dias se verificam histórias trágicas de pessoas que arriscam a vida para entrar na Europa, apesar de só se falar desta realidade quando os acidentes atingem maiores dimensões, como por exemplo os 58 chineses que em 2000 morreram asfixiados dentro de um camião em Dover, ou o caso do barco carregado de Curdos que recentemente chegou às costas Francesas, ou ainda os magrebinos afogados ao tentarem atravessar o estreito de Gibraltar, ou ainda os subsaarianos, que morrem nos campos de retenção ou a atravessar o deserto.

São acima de tudo pessoas. Pessoas que deixaram tudo para trás. Pessoas que já só têm a vida a perder, o que acontece infelizmente em muitos casos, e que tentam sucessivamente entrar nas fronteiras da Europa de Schengen, até conseguirem.

Em nenhuma circunstância podemos deixar de ter consciência que estas realidades compõem este pequeno mundo em que vivemos, que o global e local estão hoje muito próximos, que se interligam e interagem.

A imigração para Portugal tem correspondido a necessidades reais de mão-de-obra. Grandes obras públicas têm sido viabilizadas nos últimos anos pela força de trabalho de milhares de imigrantes. Assim foi com a construção de auto-estradas, com a Expo 98, com grandes empreendimentos imobiliários, com a Ponte Vasco da Gama, e será com os estádios e outras obras do Euro 2004 e com o futuro aeroporto internacional, para citar alguns exemplos. Mas para além da construção civil, outros sectores carecem de mão-de-obra imigrante, como a hotelaria, o serviço doméstico, ou algumas indústrias e explorações agrícolas, assumem publicamente a disponibilidade para receber imigrantes dispostos a trabalhar.

Com esta realidade e com influência no êxito nas políticas locais de integração, é necessário que haja uma correcta política de imigração e uma legislação sobre entrada, saída, permanência e expulsão de estrangeiros que responda

às necessidades desta situação, nomeadamente, criando condições de acolhimento e de legalização de cidadãos estrangeiros respeitadoras dos seus legítimos e elementares direitos enquanto trabalhadores e cidadãos.

Uma política clara, que assente por um lado na legalização dos novos imigrantes, e por outro lado regularize os existentes, por forma a não permitir a exploração da sua situação de ilegalidade, em que são sujeitos a trabalhar sem quaisquer direitos, completamente à mercê de empregadores sem escrúpulos e de redes mafiosas de imigração clandestina. A situação de ilegalidade, é absolutamente contrária às políticas de integração, e só tem sido permitida, porque a exploração mais desenfreada e o lucro de alguns se tem sobreposto, à justiça mais elementar e ao bom senso do Homem. Não haverá, repito, nenhuma política de integração consequente e duradoura, com o fenómeno e a quantidade de imigrantes ilegais que a Europa hoje tem e desumanamente explora.

A legalização de todos aqueles que têm emprego, e se integram nas necessidades e na sociedade que os acolhe, é crucial para o êxito das políticas de integração. A existência de direitos e de justiça, está intimamente ligada, direi faz parte, do próprio conceito de segurança.

Exigem-se políticas adequadas, que não sejam simplesmente reactivas. Políticas claras, justas e de estratégias bem definidas, contra a discriminação e a marginalização, bem como acções que contrariem a xenofobia, o estigma e a intolerância.

Temos de ter consciência e sermos capazes de falar, sobre o enorme sofrimento que infligimos uns aos outros neste planeta. Não há uma segurança local, sem uma segurança global. Não há territórios fortalezas, inexpugnáveis e inatacáveis, como o comprovam os acontecimentos recentes. A segurança, em *sentido lato*, só se atingirá quando for global e quando o mundo for bem diferente do actual, quando a aspereza do ódio humano, for suplantado pela tolerância, face às diferenças e em que os direitos humanos deixem de ser uma reivindicação premente, pelo mundo inteiro, como hoje o são.

Relembro a este propósito algumas palavras do arcebispo Desmond Tutu, que tendo passado, se calhar, mais de 20 anos desde que as proferiu, mantém toda a actualidade e pertinência;

«O valor que temos, como seres humanos, não é exterior, é intrínseco. Todos temos igual valor, nascemos iguais em dignidade e nascemos livres, e, em virtude desse facto, merecedores de respeito, independentemente das nossas circunstâncias externas. Vivemos num mundo, cuja essência, é a de diversidades quase desconcertantes na sua extensão, e não podemos ignorar esse facto básico.»

Hoje, semeamos a globalização da economia e do lucro, intensificando a exploração, acentuando numa lógica desenfreada as desigualdades, a pobreza e a miséria de cada vez mais pessoas e povos. As imagens da pobreza, da doença, da miséria e da fome, e também da guerra e mais recentemente do terrorismo,

que nos chegam a casa através dos media, diariamente, tornou-se tão habitual, que parece irreal ou uma qualquer produção de Hollywood. Mas pior, parece-me ser o facto de termos perdido a capacidade, de olhar as causas destas realidades e da humanidade tardar em encontrar os caminhos da cidadania global, dos direitos e da dignidade na diversidade.

As instituições e os cidadãos vivem no presente um processo, iniciado no pós-guerra, de transformação acelerada da sociedade quanto à sua composição. As populações e sociedades europeias, e entre elas a nossa, são já hoje sociedades multi-étnicas e multiculturais. É um processo de mudança, mais acentuado ainda nos «microcosmos» das sociedades urbanas e das grandes áreas metropolitanas.

Ao Estado cabe garantir a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

Para isso, importa ter uma polícia que constitua uma instituição credível, prestigiada e próxima do cidadão, que construa pontes com as diferentes etnias, prática essencial na promoção da confiança e da cooperação numa sociedade multi-étnica.

É muito importante, perante as necessidades actuais dos cidadãos, promover relações construtivas, com e entre, diferentes grupos da sociedade.

Face às necessidades de segurança, e à contínua mudança da sociedade:

- necessitamos de uma polícia com um rumo estratégico em que mantendo funções de ordem pública, sustente a sua acção numa dupla legitimação, a do mandato legal e da contratualização local;
- necessitamos de uma polícia com um rumo organizativo e uma prática de proximidade comunitária;
- necessitamos de uma polícia de defesa do cidadão, que procure uma integração num sistema mais global de controlo social, cooperando com outros organismos no combate às causas directas e remotas da criminalidade;
- necessitamos de uma polícia que enquadre prioritariamente as acções de prevenção da criminalidade e não simplesmente o seu carácter reactivo e repressivo.

Sabe-se que a criminalidade e a segurança dos cidadãos não são resolúveis exclusivamente com medidas de natureza policial. A delinquência, a criminalidade e os factores de insegurança que inquietam as sociedades contemporâneas têm causas sociais profundas, que radicam nos desequilíbrios sociais criados por uma injusta repartição da riqueza, e por uma ordem social que gera e acentua factores

de desigualdade. E esta realidade se é verdade num quadro interno, é também verdade para a realidade mundial e a desigualdade entre povos, que de tão grave resultam nalguns dos dados e números, a que me referi anteriormente nesta intervenção.

Os problemas de insegurança dos cidadãos podem e devem ser minorados com adequadas políticas de segurança. Mas não são superáveis, ou sequer minoraáveis em termos satisfatórios, sem adequadas políticas de emprego, de inserção social, de educação, de gestão urbana, de combate à toxicodependência, de ocupação dos tempos livres pela juventude, **de integração social.**

As comunidades locais têm de ter um papel central na consciência da sua realidade local, participando e intervindo, não com acções repressivas ou de substituição à estrutura judicial, mas sim desempenhando uma acção integradora e contributiva para a coesão social.

A recente criação dos Conselhos Municipais de Segurança, foi um passo positivo no sentido de potenciar a participação, desenvolver a consciência e o conhecimento das realidades locais. A experiência, ainda curta, indicia a necessidade de aprofundar a importância deste conselho, reavaliando as metodologias realizadas e o seu funcionamento actual.

As autarquias locais têm desenvolvido, uma acção e um contributo para a integração social, que é de valorizar. O dinamismo gerado pelas suas actuações, é hoje muito visível na alteração dos territórios marginalizados, ou de contextos territoriais onde os problemas e as dificuldades, tendem a concentrar-se e a reproduzir-se, respondendo — dentro das suas competências e por vezes até indo um pouco para além delas —, a muitos dos problemas locais.

A habitação é uma questão central, em qualquer política que vise a integração social e na Área Metropolitana de Lisboa, é um dos mais pesados problemas herdados, de um passado recente marcado pela quase ausência de políticas sociais promotoras de qualidade de vida. Apesar de ser uma competência da Administração Central, é importante e justo referir o enorme e decisivo contributo que as autarquias têm dado, para a erradicação de bairros de barracas e de casas irrecuperáveis e sem condição de habitabilidade, com a construção de habitação social e de bairros de realojamento.

O Município de Loures, tem agido no sentido de dotar esses bairros com infra-estruturas que traduzam qualidade ao espaço público, e construído redes de serviços e equipamentos sociais, desportivos e de lazer que qualificam esses mesmos bairros, conscientes da importância de adoptar medidas que contrariem a reprodução de uma pobreza persistente, valorizando e reduzindo o estigma desses bairros, tentando contrariar possíveis tendências de segregação territorial.

Para nós os realojamentos, extravasam o simples facto de se atribuir uma casa nova, condigna e de rendas sociais aos moradores, são antes parte de uma estratégia mais ampla, em que se leva a cabo um processo de acompanhamento

social às famílias a realojar, promovendo hábitos de saúde, de boa vizinhança, de responsabilização pelos espaços privados e públicos onde se movem, e até a criação de hábitos de higiene pública e doméstica. Reforça-se o convívio intercultural, tanto quanto às diversas comunidades em presença, como relativamente à sociedade de acolhimento num *sentido lato*, de forma a promover a sua integração, respeitando os valores identitários de cada comunidade, e assim contribuir para um desenvolvimento social concertado.

Nos vários bairros de realojamento, temos vindo a concretizar Projectos de Desenvolvimento Comunitário, que assentam numa metodologia que privilegia a participação efectiva de todos os actores sociais, representativos da própria comunidade local, «trabalhar com» as comunidades locais, em lugar de «trabalhar para» essas comunidades, tem sido uma garantia para a própria autarquia de que as acções que desenvolve vêm ao encontro das necessidades realmente sentidas por estas populações multiétnicas.

O trabalho realizado nestas comunidades locais, tem permitido a inclusão de diversas culturas e modos de vida, o crescimento nas aprendizagens formais e informais das populações e agentes envolvidos nestes processos de desenvolvimento comunitário, e tem consolidado a construção do Município de Loures, como um espaço privilegiado no desenvolvimento da plena cidadania, neste novo milénio.

Numa estratégia de desenvolvimento local, temos vindo a concretizar nos diversos bairros de realojamento projectos de desenvolvimento comunitário, de todos neste momento, o caso de maior sucesso, é o Projecto de Educação Multicultural que designamos por APELARTE, em concretização, desde há três anos no Bairro da Quinta da Fonte, na freguesia da Apelação.

Trata-se de um bairro de realojamento, de populações que residiam até 1997 em bairros de barracas localizados nos acessos à Ponte Vasco da Gama e áreas de parte do Parque Expo, num total de 236 agregados familiares, que constituem uma população multicultural, e é composta por africanos lusófonos (40 %), etnia cigana (40 %) e portugueses (20 %). De registar é o facto de 50 % desta população ter menos de 15 anos.

O projecto piloto APELARTE, constitui uma acção directa do Município com a criação de ateliers de tempos livres, direccionado para a população realojada e a anteriormente residente.

Da nossa responsabilidade, a Câmara suporta todos os custos nomeadamente os de pessoal e criou condições para o seu funcionamento na Casa da Cultura da Apelação.

Trata-se de algo mais que um simples ATL, é um espaço onde as crianças e os Jovens (8 aos 25 anos) têm actividades de canto, de danças, de danças africanas, de fotografia, de capoeira, de teatro e de desporto. Tem uma acção de complementaridade à escola, onde a participação é voluntária e fundamentalmente, onde se potencia e apoia a construção de projectos de vida.

Hoje, é já possível aferir o sucesso desta acção directa, pelo número de jovens que «deixou a rua» e participa no ATL, nas suas actividades, que regressaram à escola após um abandono prematuro, tendo alguns deles construído o seu projecto de vida, desenvolvido as suas capacidades, estando hoje a trabalhar. A título de curiosidade e porque estamos em instalações da Gulbenkian, um deles trabalha hoje aqui no Audiovisual.

O APELARTE, é ainda um espaço de encontro entre os jovens do «bairro» e os jovens da restante povoação da Apelação, é um espaço de socialização, de criação de laços sociais que não se circunscrevem aos jovens nem a este espaço, continuam e influenciam as relações na escola, nas famílias, nos clubes, alargando-se a parte importante da restante população.

Estou convicto, que se trata de um contributo da maior importância para a integração local, pela qual pugnamos. Integração que não se faz, pois é um processo em construção permanente.

Quando falamos de sucesso, como todos sabemos ele é sempre relativo, até porque a ambição é muita. No entanto se juntarmos ao nosso próprio conhecimento, a opinião das entidades que em parceria conosco trabalham nos Projectos de Intervenção Comunitária (PIC), nomeadamente a polícia que intervém numa prática de proximidade, podemos considerar que os resultados são animadores. A este propósito realce para o facto ainda que simples que o patrulhamento que era hábito só se realizar neste bairro de carro, se realizar hoje frequentemente a pé, numa relação significativa de proximidade, e que se traduz numa percepção de maior segurança.

O Bairro possui para além do Atelier de Tempos Livres (ATL), e desde o início outros equipamentos sociais, como sejam o Centro Comunitário, a escola, o Clube de Jovens, um polidesportivo e áreas de formação. Equipamentos que foram financiados num programa conjunto da Autarquia com a Administração Central, foram equipados pela autarquia e posteriormente protocolados com ONGs, desenvolvendo-se parcerias com entidades vocacionadas para o desenvolvimento local, o apoio à formação de jovens e à procura de emprego.

A expansão dos equipamentos sociais, constitui, um primeiro indicador do trabalho de integração social, nomeadamente os de apoio e promoção à aprendizagem complementar à educação, de animação sócio-cultural, especialmente importantes face à necessidade de «ocupar» e «retirar da rua» as crianças e jovens, e compensar as situações de longos períodos de ausência dos pais.

Crianças e jovens que são particularmente vulneráveis à exclusão.

Para terminar, até porque a intervenção já vai longa, uma referência organizativa às estruturas que o Município de Loures criou no sentido de melhor poder intervir e desenvolver as suas acções e projectos, junto das comunidades multi-étnicas e culturais. O Gabinete de Assuntos Religiosos e Sociais Específicos, que coordena nomeadamente os PIC, os Gabinetes de Intervenção Local (GIL),

implantados nos próprios bairros e mais vocacionados para as questões ligadas aos realojamentos, habitações e espaços públicos. De forma complementar, integrando parcelarmente alguns destes projectos, participa ainda a nossa Divisão de Actividades Económicas, com acções de dinamização empresarial e cujas prioridades na acção são o emprego, facilitando o acesso ao mercado de trabalho a indivíduos com dificuldades de integração no mesmo e facilitando o espírito empresarial e a criação de pequenas empresas e postos de trabalho ao nível local, e que normalmente estes bairros carecem.

Loures, com cerca de 200 000 habitantes e uma grande diversidade étnica e cultural, está consciente da necessidade de adoptar políticas de intervenção que tenham em conta, as realidades vividas por estas populações e que se manifestam em diversas posturas sociais, religiosas, culturais e geracionais, com as quais dialogamos numa perspectiva de respeito pelas diferenças e de promoção do indivíduo e da comunidade.

A integração social, é para nós uma necessidade e um objectivo claro no nosso trabalho, que limitado nos meios, tem seguido uma estratégia e conta com resultados globalmente muito positivos. Com dificuldades por vezes, mas também com estimulantes resultados, noutras.

Para nós, integração social ao nível local, é um trabalho de todos os dias e para todos.

Obrigado a todos pela Vossa atenção!

João Barroso Soares

*Presidente da Câmara
Municipal de Lisboa*

INTEGRAÇÃO LOCAL: TERRITÓRIOS E SEGURANÇA

Muito obrigado.

Eu queria, antes de mais, agradecer a oportunidade que me deram de fazer uma pequena intervenção neste colóquio. Depois, como é obvio e dentro daquilo que são as minhas apertadas limitações de tempo, estarei à vossa disposição para responder às perguntas que me queiram colocar.

Eu não trouxe uma intervenção escrita.

Razão pela qual me proponho fazer aqui uma abordagem do problema que nos é apontado e do tema que é título deste Seminário, numa lógica que se estrutura naquela que tem sido a minha reflexão pessoal no plano teórico sobre tais questões. Começando por procurar olhar, primeiro para os problemas com o território, com a segurança no mundo em que vivemos e, depois, ainda no que a esta matéria diz respeito, por procurar também aqui traçar algumas notas breves sobre aquilo que tem sido a prática da Câmara a que tenho a honra de presidir no que diz respeito a estas questões.

Eu acho que estamos num mundo que está claramente a passar por uma fase de transição.

Em larga medida a percepção dessa fase de transição tem que ver também com a facha etária em que nos colocamos em termos de abordagem dos problemas.

Eu pertenço, como alguns dos presentes nesta mesa, a uma geração que ainda tem bem viva na memória o que era uma sociedade completamente fechada, com fronteiras praticamente intransponíveis, e onde certo tipo de problemas não se colocavam. Nomeadamente, aqueles que se relacionavam com a droga e com a toxicod dependência.

Hoje vivemos num mundo profundamente aberto. Onde tudo passa. Onde as fronteiras físicas já não existem. E onde há, de facto, uma permeabilidade e uma comunicabilidade em tudo o que tem que ver com os problemas e com as soluções que para eles devemos encontrar.

A Sociedade hoje é completamente diferente daquela de que as pessoas com mais de 40 anos, mais de 45 anos, têm memória.

Eu acho que os desafios que se colocam têm que ver, antes de mais, com o facto de que as cidades são, hoje, no mundo em que vivemos, os sítios onde vive a esmagadora maioria da população.

O mundo tem vindo a urbanizar-se e é nas grandes áreas urbanas, nas grandes metrópoles, que vive a absoluta maioria da população deste mundo, que é o nosso. E, portanto, é nas grandes áreas urbanas, nas grandes áreas metropolitanas, que se verificam os problemas com que a Humanidade está confrontada em termos de um desenvolvimento que é feito de sobressaltos, que é feito de avanços e recuos, que é feito, aliás, dos muitos dramas que estamos a viver neste momento em termos da Humanidade, em termos desse mundo que é o nosso.

Em minha opinião, as condições para que o território, que é o território das cidades, se faça um território cada vez mais seguro, cada vez mais cordial, cada vez mais fraterno e solidário, passam por uma abordagem em dois níveis.

Em primeiro lugar, pelo reforço das condições de convivialidade, quando elas existem, ou, ainda, pelo reforço das condições de alguma relação fraterna entre as várias camadas sociais.

No caso de Lisboa, há uma riqueza que, fazendo parte do encanto mágico desta cidade, a distingue na generalidade das outras capitais da União Europeia e que, em parte, resulta do facto (salvo raríssimas excepções, e ao contrário da esmagadora maioria das outras cidades capitais da União Europeia), de aqui não haver, propriamente, nem uma cidade dos ricos, nem uma cidade dos pobres.

A cidade de Lisboa tem uma qualidade rara. Não tem grandes zonas de *apartheid*, nem de exclusão social, com *ghettos* para pobres e com zonas exclusivas para ricos. Preservar essa qualidade é uma das batalhas que nós temos procurado travar ao nível do urbanismo. Ao nível da intervenção. A todos os níveis, enquanto responsáveis do município, no sentido de preservar, repito, o que consideramos um património extremamente importante da Cidade, temos procurado abrir e permeabilizar as zonas onde, apesar de tudo, se cometeram alguns erros que levaram a que se comesçassem a constituir aquilo que poderiam ser alguns *ghettos* no plano social onde, entre várias estruturas sociais, esse *apartheid* se verificava de uma forma um pouco mais acentuada.

Mas, de qualquer forma, isso é «um capital» que eu acho que nos distingue da generalidade das outras capitais europeias.

Mas, se por um lado procurámos proteger essa rara qualidade da Cidade de Lisboa que é não ter grandes zonas de *apartheid*, nem de exclusão social, algo

que eu acho que nos distingue da generalidade das outras capitais europeias, por outro lado, também houve o esforço que temos vindo a fazer no plano urbanístico que vai precisamente nesse sentido e passa por medidas, às vezes tão elementares, como criar acessibilidades.

Para vos dar exemplos concretos, porque eu acho que estas coisas são mais coloridas quando são apresentadas a partir de casos práticos, aquilo que era uma zona que começava a ser tristemente famosa, refiro-me à Zona J de Chelas, deu aliás origem a um filme bem interessante, hoje está em condições substancialmente diferentes daquelas em que se encontrava aqui há quatro ou cinco anos, graças ao novo sistema de acessibilidades e graças à política de inserção de instituições de carácter social, as mais diversificadas, que nós procurámos fazer ao longo destes anos justamente nessa zona.

E para além disso, a simples mudança do nome do bairro também deu algum outro tonos a todo este clima de modificações que se tem vindo a verificar naquela zona da cidade.

Em segundo lugar, há uma outra área onde tem havido, com avanços e re-cuos, alguma evolução por parte das autarquias que às vezes não é correspondida no plano nacional pelos responsáveis do Governo, mas que tem que ver com o reforço e com o prestígio das instituições de segurança.

Quer dizer, não é possível fazer uma política de segurança do território que não passe por uma acção urbanística, por uma acção social capaz e consequente que tenha em conta aquilo que são os verdadeiros problemas com que estamos confrontados em termos do território e, nomeadamente, em termos do território de uma grande área metropolitana, como é a Área Metropolitana de Lisboa, e muito em particular do coração da área metropolitana, desta cidade. Mas também não se pode fazer uma política de segurança sem dotar capazmente as forças de segurança, sem as prestigiar e sem as honrar.

E nós temos que reconhecer que ao longo dos últimos anos houve evoluções muito diversas no que diz respeito a esta matéria. E que os Governos, mesmo aqueles por quem eu tenho por razões político-partidárias alguma simpatia cometeram erros, que são erros às vezes verdadeiramente dramáticos no que diz respeito a essa matéria, que me parece também uma matéria absolutamente decisiva. E, nesse terreno, também gostava de dar o exemplo daquilo que tem sido a nossa política enquanto autarcas na Cidade de Lisboa.

Nós não temos competências, como é sabido, em matéria de segurança.

Mas, temos procurado articular o nosso trabalho com as Forças de Segurança, numa posição que é de respeito e de admiração. Estão aqui, quer o Senhor Director Nacional da PSP, quer o Senhor Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana e ambos sabem que não são apenas palavras que se dizem nestas circunstâncias, mais ou menos felizes, como aquelas que estamos a viver. Neste momento está no edifício dos Paços do Conselho da Câmara Municipal de Lis-

boa, desde o dia 5 de Outubro, uma exposição de homenagem à Guarda Nacional Republicana. Temos também procurado articular muito do nosso trabalho com a Polícia de Segurança Pública.

Mais, eu penso que foi por nossa iniciativa que, ainda sobre a responsabilidade do Ministro Alberto Costa, se inverteu a política de segurança que existia na Cidade de Lisboa — na lógica das grandes esquadras e daquilo que eu chamava e continuo a chamar, como o síndrome do Hill Street à portuguesa, designação que evoca, como se recordarão, uma série televisiva de grande sucesso — para voltarmos a uma lógica de segurança de proximidade, de vizinhança, de segurança de bairro e que deu origem à abertura de sete novas esquadras na cidade de Lisboa, quase todas elas resultantes daquilo que foi o esforço conjugado da PSP (a quem agradecemos, evidentemente, a forma extremamente empenhada como tem estado à altura das suas responsabilidades), mas também, é preciso reconhecê-lo, da Câmara Municipal de Lisboa, que nestes sete casos disponibilizou o espaço físico e realizou uma parte das obras para que estas esquadras pudessem avançar.

Foi aliás, neste quadro de cooperação que nós promovemos uma conferência internacional, há dois anos, sobre as questões de segurança nas áreas urbanas, em que estiveram representadas a generalidade das forças policiais, e das autarquias das capitais da União Europeia — portanto estiveram 12 das 15 — e onde, houve um reconhecimento quanto ao bom senso, ao equilíbrio e ao rigor estratégico que a Cidade de Lisboa, as Forças de Segurança, a Autarquia e os responsáveis governamentais, vinham a seguir no que diz respeito às questões da segurança e do território em Lisboa em termos comparativos relativamente àquilo que se está a passar em generalidade das capitais da União Europeia.

Por outro lado, e ainda segundo esta lógica, nós criamos com a Universidade Católica um Observatório das questões de Segurança.

Desafiámos a Universidade Católica a enviar, connosco e com a PSP, alguns responsáveis a cidades europeias, por acaso até, no caso tratava-se de uma cidade, que não era uma cidade capital de Estado, mas que é uma cidade importante do nosso país vizinho, Barcelona, para analisarmos *in loco* as soluções que tinham sido postas de pé e que estavam a funcionar de uma forma, que nos pareceu, particularmente feliz, aqui há três, quatro anos, quando tomámos esta iniciativa. E pusemos de pé com a Universidade Católica, uma coisa que é inspirada nesse modelo que vimos em Barcelona que é o Observatório das questões de Segurança. Com o Observatório são articulados os dados que recebemos das várias Forças de Segurança e da própria Autarquia e fazemos um levantamento cartografado e computadorizado daquilo que são os incidentes de segurança que ocorrem no território da Cidade, e reflectimos sobre eles a partir dos mais variados elementos que temos disponíveis que têm que ver com o funcionamento do

próprio sistema prisional e, quando há condições para isso, com a análise social dos vários intervenientes nesses incidentes de segurança que têm uma natureza criminal.

É uma matéria sobre a qual temos feito uma reflexão aprofundada, que temos procurado partilhar também com as Forças de Segurança e com os mais altos responsáveis das Forças de Segurança e que nos tem permitido ter dados que são particularmente curiosos quanto à evolução da situação na cidade e, concretamente, na cidade em que temos responsabilidades.

Há duas notas que eu gostava de deixar aqui, porque são duas notas curiosas e que são interessantes para reflectirmos no quadro deste debate, que em boa hora, promoveram.

Uma, tem que ver com o facto de a «cartografia dos medos» não corresponder e não coincidir com a cartografia dos crimes e das ocorrências. O que é uma coisa extremamente curiosa.

Isto é, as pessoas têm medo de zonas da cidade onde não ocorrem crimes e as pessoas não têm medo de zonas da cidade onde ocorrem crimes. E, há de facto, também, depois uma avaliação que tem que ver com as questões de natureza quantitativa, e com a natureza das ocorrências de natureza criminal que têm lugar numa cidade e numa área metropolitana como é aquela em que vivemos.

Nós temos, do ponto de vista da avaliação, em termos comparativos com as generalidades das outras capitais da União Europeia, índices substancialmente mais baixos do que os nossos parceiros, mas depois temos um clima ao nível daquilo que é o tratamento mediático deste tipo de problemas que não tem nenhuma espécie de paralelo com a realidade de facto. E isso tem a ver com o mundo em que vivemos.

Quer dizer, cada vez mais, no mundo em que vivemos, quer queiramos quer não (e eu sou daqueles que não gostariam que as coisas fossem assim, mas já tive que me adaptar à ideia de que as regras do jogo são estas e, portanto, é preciso jogar com as regras do jogo que existem), não há uma relação directa entre o relevo mediático — a tradução mediática — e aquilo que é a realidade concreta.

Estou a lembrar-me, por exemplo, do que aconteceu há dois anos, quando houve aquele crime de que foi vítima uma actriz conhecida da nossa televisão e do nosso teatro, num incidente que em qualquer outra área metropolitana da União Europeia seria considerado um crime do mais banal que há e sem nenhuma espécie de violência. Tenho a maior das admirações por ela, mas, de facto, para aquilo que é a média numa grande capital (na sequência de uma paragem numa estação de gasolina, às 4 horas da manhã, na periferia de uma área urbana, vem a ocorrer um roubo de um automóvel, sem nenhuma espécie de violência), isto é qualquer coisa que em Paris ou em Madrid, ou em qualquer outra capital, ou

mesmo nos arredores da cidade de Luxemburgo, que é a mais pequena capital da União Europeia, não teria a relevância mediática que teve.

Isto teve como consequência, que a partir dessa altura, porque se tratava de uma personalidade particularmente conhecida e com uma grande relevância mediática, não obstante esse Verão ter sido, seguramente (e eu estou convencido que o Senhor Director Nacional me confirmará os dados que nós temos), dos verões mais tranquilos de sempre na Área Metropolitana de Lisboa e, concretamente, da Cidade de Lisboa, a verdade é que passou a imagem de que nós estávamos à beira de um colapso em matéria de segurança.

Ora isto também é um dado, de facto, sobre o qual nós temos que reflectir.

Quer dizer, uma coisa é a situação real, de facto, que vivemos e que pode ser avaliada tanto quanto possível com rigor, quase milimétrico, a partir do detalhe das ocorrências, da sua cartografia e da sua análise sociológica e psicológica.

E outra coisa é aquilo que é a extrapolação mediática daquilo que aconteceu. Às vezes até daquilo que não aconteceu nesta sociedade do espectáculo hipermediatizado em que nós vivemos, e os efeitos perversos que isto tem, justamente até sobre os autores das ocorrências de natureza criminal que vivem entre nós. Isto também é uma matéria sobre a qual eu penso que é importante reflectir.

Nós, no que diz respeito aos Conselhos Municipais, que vi aqui referido pelo meu colega, Presidente da Câmara Municipal de Loures (com quem temos, também uma cooperação intensa no que diz respeito a esta matéria), temos dois Conselhos Municipais que são extremamente importantes.

Em primeiro lugar, temos um Conselho Municipal das Minorias e de facto temos também uma integração plena daquilo que são as várias minorias que existem na Cidade de Lisboa. Fomos, talvez, das poucas capitais do Mundo, na sequência dos atentados terroristas que ocorreram nos Estados Unidos, a fazer uma iniciativa de carácter ecuménico em que estiveram representadas todas as comunidades.

Nós somos das poucas capitais da União Europeia onde os responsáveis, religiosos e cívicos, da várias comunidades, sejam elas judaica, muçulmana, ismaelita e outras (quer dizer, Rabino, Sheikh, e restantes *leaders*), se sentam, sistematicamente, à mesa da Câmara Municipal.

Enfim, há aqui um convívio, que temos procurado articular também no plano institucional, no quadro do Conselho Municipal das Minorias Étnicas e também no quadro do Conselho Municipal de Segurança, mas que demorou algum tempo a criar.

Estivemos à espera que o Parlamento tomasse, quanto a esta matéria, também, algumas disposições de carácter legislativo que agora já nos permitiram estar em condições de ter em funcionamento particularmente capaz, este conselho

municipal de segurança, ao qual fornecemos em primeira mão, sempre, os dados que resultam da reflexão e do estudo do Observatório de Segurança, de que vos falei, e que nós constituímos em articulação com a Universidade Católica.

Nós vamos, aliás, esta quinta-feira, apresentar com o Senhor Reitor e com o responsável académico por este Observatório de Segurança os dados mais recentes, relativos ao último ano, onde houve de facto uma pequena mas sensível inflexão, em termos de segurança, para a positiva, no que diz respeito à Cidade de Lisboa.

Por outro lado, há uma outra prática, que me parece extremamente importante e que eu penso que nos tem distinguido, a nós, autarcas, de uma forma clara. Uns mais do que outros. Mas eu penso que esse é o sentido dominante. Qualquer que seja a força política com que nos identificamos, e que, infelizmente, às vezes nos distingue, ou muitas vezes nos distingue, dos responsáveis governamentais, que é dominante nas autarquias.

Refiro-me ao facto de assumirmos as responsabilidades e dar a cara.

Nós temos na nossa terra uma tradição muito grande, daquilo a que se chama, sacudir a água do capote.

Nunca ninguém é responsável por nada e nunca ninguém dá a cara por nada e nós, autarcas, fazemos questão — o meu amigo pessoal, que não político, Isaltino Morais, o meu amigo, Presidente da Câmara Municipal do Porto, o Adão Barata e outros — de dar a cara por aquilo porque somos responsáveis e às vezes até somos acusados de coisas sobre as quais não temos nenhuma espécie de responsabilidades.

Eu estou a lembrar-me de um momento mais aceso, numa campanha política sobre as questões de segurança, promovida, aliás, pelo Dr. Paulo Portas (não vale a pena estar a escamotear, tenho também simpatia, no plano pessoal por ele, mas com aquele acinte que ele põe naquelas coisas). Tivemos um incidente dramático, nas imediações do Instituto Superior Técnico — mas nem foi nas imediações mais directas — que levou à morte de um jovem estudante, aliás dentro de um edifício, junto ali ao Mercado de Arroios. Portanto não era na proximidade imediata.

Isso teve como consequência que os estudantes se mobilizassem em torno das questões de segurança.

Pois, onde é que terminou a manifestação de desagravo e de solidariedade com o colega morto?

Não foi em frente ao Ministério da Administração Interna, onde, aliás, ninguém apareceu a dar a cara por coisa nenhuma.

Foi em frente à Câmara Municipal de Lisboa onde, evidentemente, nós viemos para a rua ouvir as vaias que nos deram e, também, dar a cara em torno das questões de segurança.

Porquê?

Porque há aqui uma cultura, que eu acho que também era preciso impor, a partir do modelo de que as autarquias tem sido o rosto. Que é o de dar a cara e assumir aquilo que são as responsabilidades. E, nessa matéria também, eu penso que há passos muito significativos a dar no plano nacional.

Eu peço desculpa. Falei demais.

Falei de uma forma desordenada, não tinha trazido um texto.

Mas, estou à vossa disposição para as questões que me queiram colocar.

Tenho limites de tempo, não é por questões de segurança, é por razões de trabalho.

Nuno Cardoso

*Presidente da Câmara
Municipal do Porto*

A Cidade do Porto, com mais de 300 000 habitantes, centro de uma vasta área metropolitana com mais de 1 200 000 pessoas, tal como qualquer outra grande cidade confronta-se com uma série de problemas sociais e urbanos relacionados com as dinâmicas económicas e sociais mais gerais, que caracterizam a evolução da nossa sociedade e da nossa cidade.

Seguindo uma trajetória idêntica à maioria das cidades europeias, o Porto tem-se modernizado, desenvolvido e prosperado economicamente. No entanto os benefícios desse processo não são partilhados por todos, já que existem sectores da população que ficam à margem ou são excluídos desse processo de desenvolvimento. Assim, e neste processo de modernização e mudança, os sectores sociais mais vulneráveis têm dificuldades acrescidas de integração económica e social, e para um número significativo de pessoas é cada vez mais difícil encontrar lugar na economia, na sociedade e na cidade.

Acresce que em contextos urbanos desfavorecidos os problemas são complexos e multifacetados, o que implica necessariamente uma intervenção coordenada, no tempo e no espaço, de diferentes serviços e com incidência nas várias dimensões da vida social. Quando se trata de uma população excluída existem sempre défices cumulativos em vários domínios da vida económica, social e cultural que não podem ser tratados atomizadamente. Neste sentido, fala-se de uma nova política de cidade, onde a política de revalorização dos bairros sociais não pode dissociar-se de uma gestão urbana integrada, que passa não só pela reabilitação e criação de equipamentos e serviços mas igualmente pelo desenvolvimento de uma nova relação das instituições gestoras e dos seus agentes com os

moradores. Isto por oposição às actuações tecnocráticas que não procuram a concertação nem investem num processo de dinamização que faça das populações os sujeitos da acção.

E aqui faz-se referência ao Estudo Sócio-Económico de Habitação Social do Porto, recentemente publicado pela Câmara Municipal do Porto, da iniciativa do Pelouro de Habitação, Acção Social e Protecção Civil, participado na sua execução e publicação, pelo Programa Intervenção Operacional da Renovação Urbana. Os dados recolhidos através deste estudo permitiram efectuar uma caracterização sócio-demográfica e económica da população residente em habitação social municipal e reunir um conjunto de indicadores sobre a conservação dos fogos e o nível de conforto das famílias, até aqui inexistente.

O estudo sinaliza problemas, situações e domínios de vulnerabilidade social que são importantes para aprofundar uma política de cidade onde os bairros e as respectivas populações constituem alvo de intervenção prioritária e em que cada vez mais estes não podem ser vistos desligados da cidade e do contexto e circunstâncias em que se inserem. Sem dúvida que através deste estudo se confirmou que as populações residentes nos bairros sofrem riscos acrescidos de empobrecimento e exclusão social, devido aos défices que apresentam nomeadamente nos domínios da educação, formação e emprego. Mas este estudo veio demonstrar também, que os bairros não são somente espaços de problemas. São ou podem ser também espaços de muitas oportunidades. O estudo põe, assim, em evidência a grande amplitude, gravidade e complexidade dos problemas no domínio da habitação e do espaço público e as incidências sociais que lhe estão associadas, que ultrapassam em muito as competências específicas da Câmara Municipal do Porto. Pode ser, no entanto, o elemento dinamizador e o pólo aglutinador de novas intervenções, visando corrigir desequilíbrios e prevenir riscos existentes, tal como tem acontecido em muitos projectos de intervenção que requalificaram bairros, criaram e recuperaram espaços, infra-estruturas e equipamentos.

A falta de políticas sociais adequadas que, esquecendo algumas faixas da população urbana, exacerbaram o mal-estar social e as exclusões deu origem à emergência da delinquência e fez nascer um sentimento de insegurança nas comunidades, confirmado pela maior visibilidade fornecido pelos órgãos de comunicação social.

O senso comum obriga a que haja uma coordenação entre os diversos objectivos a alcançar através de várias políticas, sejam elas locais ou nacionais. Quer isto dizer que a segurança urbana tem de estar ligada à política de desenvolvimento social levada a cabo na cidade. Tem que ser uma política gizada para a cidade e na cidade, porque é a cidade o local onde se conhecem e vivem os problemas, o local de exercício de uma responsabilidade política importante e sobretudo o local onde se podem encontrar respostas ligadas e adequadas à realidade. Esta política urbana deve envolver todos os actores implicados na vida

local e tem de ter por principal objectivo impedir o aumento da exclusão social. Na estratégia de prevenção da insegurança urbana que a Câmara Municipal do Porto tem vindo a desenvolver, os problemas e as responsabilidades devem ser partilhados por todos: poder central, poder local e sociedade civil, através de associações e instituições privadas, no respeito pelas respectivas competências e pelo princípio da subsidiariedade.

Foi com base nestes princípios que nasceu, no âmbito do **Conselho Municipal de Segurança**, o **Contrato de Cidade** da cidade do **Porto** — programa integrado de promoção da segurança urbana na cidade do Porto, formalizado em Novembro de 1996 através de um Protocolo de Cooperação entre o Governo e a Câmara Municipal do Porto. O Contrato de Cidade, instrumento de parceria operacional entre o governo, a Câmara Municipal do Porto e um leque diversificado de entidades públicas (ao nível da Segurança Social, Emprego, Saúde, Educação) e particulares que se implicaram nos projectos e investiram neles os seus recursos técnicos e materiais, tem por finalidade a prevenção e reforço da segurança urbana. O trabalho até agora realizado, permitiu identificar e conhecer todo um conjunto de problemas, e ao mesmo tempo ensaiar algumas respostas para a resolução dos mesmos, num plano coordenado e interinstitucional. Tal foi conseguido com o desenvolvimento da acção do Observatório Permanente sobre Segurança, o qual garante uma componente de pesquisa e de sistematização de dados, e ao mesmo tempo com a implementação de estruturas prestadoras de serviços consubstanciados nas «Equipas de Rua», na «Área de Dia de Al doar», no «Centro de Apoio e Motivação a Toxicodependentes» — Casa da Vila Nova, todos estes dirigidos a toxicodependentes e no «Espaço Pessoa», dirigido a prostitutas/as. Está agora em fase de implementação uma nova estrutura para o apoio às vítimas de violência doméstica, que deverá arrancar ainda em Setembro deste ano, encontrando-se em fase de estudo e planeamento a criação de um novo centro de apoio e motivação a toxicodependentes, na zona oriental da cidade, onde o fenómeno da toxicodependência atinge níveis de extrema gravidade,

Com esta acção em múltiplas frentes conseguiu-se que várias centenas de pessoas que estavam excluídas de quaisquer outras respostas, tivessem acesso e fossem enquadradas em programas estruturados, sem os quais continuariam a degradar-se, a afectar a saúde pública e a concorrer para o agravamento do clima de insegurança urbana que o fenómeno das toxicodependências sempre propicia.

Com o trabalho do Observatório Permanente de Segurança tem-se aprofundado o estudo da problemática da insegurança urbana, nas suas diferentes dimensões e manifestações. Tem-se reunido informação extremamente útil, não só para compreender as causas dos fenómenos, mas também para extrair ilações para a acção, tanto ao nível da definição das políticas mais globais, como das intervenções mais específicas e sectoriais, no campo da segurança e da intervenção social e terapêutica.

Na sequência das aquisições e das realizações do Contrato de Cidade, o Porto está mais bem preparado e equipado para enfrentar algumas das manifestações mais extremas associadas ao fenómeno da toxicodependência. É, no entanto, importante sublinhar que qualquer política ou estratégia no domínio da prevenção da insegurança urbana, incluindo a prevenção e tratamento das toxicodependências, terá que ter:

- incidência a montante, promovendo a reabilitação sócio-urbanística de zonas urbanas degradadas, criando dispositivos de prevenção primária nos bairros e nas escolas, facilitando a transição dos jovens para a vida activa, combatendo a exclusão social e a pobreza;
- incidência a jusante, criando facilidades de integração, sócio-profissional e outras, aos que foram bem sucedidos no processo da sua recuperação.

Para além disto, as instituições têm que estar também abertas à mudança, têm que se aproximar cada vez mais das realidades, dos problemas e das necessidades dos mais excluídos; têm que facilitar o acesso aos recursos e promover a utilização destes, em função de projectos e de estratégias de âmbito territorial, partilhados com outros parceiros, em detrimento de iniciativas avulsas e intervenções segmentadas.

Assim, a política e a prática da Câmara Municipal do Porto tem sido no sentido de facilitar e fortalecer a cooperação interinstitucional e a coordenação de acções, públicas e privadas, com incidência em diversos domínios, de forma a construir dispositivos integrados, mais acessíveis e adequados às populações mais marginalizadas, que, por sua iniciativa, não são capazes de aceder às respostas tradicionais.

Neste âmbito, há que referir o **Projecto das Pessoas Sem Abrigo na Cidade do Porto**, promovido pela Câmara Municipal do Porto, que reúne em torno de objectivos comuns o Estado, através do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, e nove instituições do Município do Porto que trabalham com as pessoas sem abrigo, incentivando a optimização da qualidade das respostas sociais existentes, bem como a criação e desenvolvimento de mecanismos de actuação para intervirem junto de indivíduos sem domicílio fixo. Neste quadro, foi celebrado em Novembro de 2000 um Protocolo de Cooperação, ao abrigo do qual está já em fase de conclusão um estudo de aprofundamento do fenómeno das pessoas sem abrigo na Cidade do Porto e a criação de uma rede informática que irá permitir a comunicação constante entre todos os parceiros do projecto para gestão e arquivo de dados e sobretudo constituir um suporte para a intervenção.

E é desta forma que se vai construindo uma cidade inclusiva que evite que o processo de desenvolvimento atople os direitos de alguns dos seus cidadãos.

Isaltino Afonso de Moraes

Presidente da Câmara Municipal de Oeiras

INTEGRAÇÃO LOCAL: TERRITÓRIOS E SEGURANÇA

Os temas que aqui hoje se discutem, da segurança e da integração, são assuntos aos quais o município a que presido tem votado a maior importância, não só na avaliação constante das condições internas da segurança, como na prossecução de políticas de carácter preventivo, promotoras de dinâmicas de equilíbrio e coesão sociais.

Não podemos olhar para os problemas da segurança como questões exteriores ao funcionamento das sociedades. A segurança urbana tornou-se uma das problemáticas da cidade e a preocupação social em relação à criminalidade convida-nos a reexaminar o porquê dessas tensões nos espaços urbanos, a sua heterogeneidade, as suas desigualdades, contradições e dicotomias.

A realidade social do concelho de Oeiras não é homogénea, este município não é excepção dentro da Área Metropolitana de Lisboa, ele acumula todos os factores urbanísticos e sociais geradores de assimetrias — o movimento de concentração de populações nas cidades ou de criação de megalopolis deslocou também os problemas do subdesenvolvimento para dentro dos meios urbanos, onde a marginalidade e a desqualificação dos espaços e dos locais para viver potenciam sentimentos de insegurança entre as populações.

O fluxo de população migrante, inicialmente originária do norte do País (Trás-os-Montes) e Alentejo, atraída para a capital e remetida pela sua força centrífuga para as periferias «forçou» um rápido crescimento na densidade de ocupação do solo e determinou um padrão diferente para essa ocupação, predominantemente suburbana.

Daqui resultou também uma ocupação caótica de solos anteriormente agrícolas e a construção de habitações clandestinas, uma vez que estas populações não tinham condições económicas de aceder ao mercado formal de habitação.

A partir da década de 70, e com maior expressão na década de 80, chegaram os imigrantes, oriundos das ex-colónias e países africanos de expressão portuguesa, atraídos imediatamente para esses aglomerados clandestinos.

Destes movimentos resultou, no mapa social do concelho, uma grande diversidade cultural colorida pela existência de comunidades locais com realidades culturais diferentes.

Gostaria naturalmente de destacar, como elemento chave de uma política de integração local promotora de condições de segurança, a política de habitação da CMO:

De alguns anos para cá que as preocupações relativamente ao crescimento dos bairros de barracas passaram a uma concretização efectiva — no Município de Oeiras existiam em 1986 mais de 5000 barracas, hoje encontramos na recta final da concretização do programa PER, prevendo-se a erradicação deste flagelo dentro dos próximos meses.

Questões relacionadas com a integração social conduzem-nos a uma preocupação acrescida com esta nova realidade resultante da concretização do PER, que constituem os aglomerados de habitação social, frequentemente e abusivamente associados a fenómenos de marginalidade.

Na política de habitação bem como na gestão da segurança urbana deste concelho, a posição da CMO é orientada para a resolução de problemas concretos e não para a identificação desses problemas com determinados grupos. Não há uma identificação, na questão da segurança, com bairros sociais, com população realojada ou com grupos étnicos. Há uma política orientada para a compreensão de dinâmicas inerentes a movimentos de violência e instabilidade.

Nesta medida, foi criado a 6 de Setembro de 1995 o Concelho Municipal de Prevenção e Segurança, um órgão consultivo que visa debater, analisar e reflectir sobre as políticas traçadas pelo município centradas na luta contra a insegurança e a violência.

Para um melhor enquadramento dos fenómenos da insegurança e criminalidade, foi encomendado em 1999 pela CMO ao SOCINOVA — um gabinete de investigação em sociologia da Universidade Nova de Lisboa, um estudo sobre **a Gestão da Segurança Urbana e as Dimensões Sociais da Segurança no Concelho**.

Este estudo incidiu sobre uma avaliação da criminalidade participada à PSP e GNR no concelho entre 1997 e 1999 e na exploração de resultados de inquéritos realizados junto das populações residentes em bairros de habitação municipal do concelho.

Gostaria de destacar, como resultados, que os indicadores revelam uma tendência de decréscimo da criminalidade participada às polícias no município, sobretudo entre 1998 e 1999, período em que se verifica uma diminuição na ordem dos 20 %. Globalmente não existem razões objectivas para qualquer aumento do sentimento de insegurança em Oeiras.

No que diz respeito ao enquadramento espacial da criminalidade existem, com certeza, zonas mais nevrálgicas que outras, notando-se algumas regularidades entre as características dos espaços e o tipo de crimes aí praticados, não se identificando no entanto uma coincidência com os aglomerados de habitação social.

Curiosamente, e segundo os dados obtidos ao longo da investigação, a população jovem destes bairros, frequentemente conotada com a prática de actividades desviantes, aposta na educação formal, apresentando uma taxa de escolarização superior à da média observada a nível nacional. 33,1 % da população tem idades compreendidas entre os 5 e os 19 anos, e a representatividade dos estudantes no total da população é de 31,1 %.

Também no que diz respeito à situação perante o trabalho, verificamos que o índice de desemprego da população residente em bairros municipais no concelho de Oeiras se situa entre os 10 % e os 11 %, sendo esta uma população maioritariamente activa (36,4 %) e integrada no mercado de emprego.

É também importante ressaltar que, do apuramento dos dados, o sentimento de insegurança surge quando associado a alguma actividade específica praticada por segmentos da população, tal como consumo e tráfico de droga, roubos e assaltos, é potenciado pelo estado de degradação física dos imóveis e intensificado pelo predomínio de percepções pouco favoráveis da intervenção policial.

No concelho de Oeiras, apesar dos deslocamentos de população, fruto dos programas de realojamento, e do aumento global da população residente temos ultimamente assistido a uma redução dos efectivos das forças policiais.

Apontados como factores promotores de segurança destacam-se formas de controlo social locais, de natureza informal, que nos permitem considerar os programas de realojamento como promotores da segurança urbana, na medida em que facilitam o controlo policial das populações realojadas e promovem formas de controlo social informal.

É difícil encontrar formas adequadas a um equilíbrio instantâneo, no entanto, a experiência mostra-nos e os estudos confirmam-no, que das transmutações geradas pelos processos de realojamento emergem novas comunidades, mais integradas e mais seguras.

No entanto, não basta construir espaços de habitar e também não chega construir espaços de equipamentos ou comércio à escala adequada — o desafio é a rehumanização do espaço público, torná-lo um espaço de intercâmbio, de alteri-

dade — todos os locais da cidade pertencem à cidade, não podem existir locais que não estejam sujeitos às mesmas regras — realojar é também integrar na medida em que na atribuição de uma habitação condigna, na integração da família num contínuo urbano, numa malha de redes sociais extingue-se a diferença, homogeniza-se.

Se optarmos pela passividade as manifestações de violência vão ganhar — nós, autarcas, empresas, polícia, agentes da justiça somos todos co-produtores e co-responsáveis pela segurança

No que diz respeito à gestão do espaço — não basta definir que um espaço deve ser de acesso ao público, temos que pensá-lo, imaginá-lo como um espaço público — mesmo em termos de arquitectura, para transformá-lo num espaço público e não apenas num espaço de passagem.

A abordagem destes temas deve permitir-nos um diálogo entre o passado e o presente do território e entre as diferentes expectativas e representações dos diversos grupos que integram esse mesmo território.

Deve ainda promover-se o envolvimento da sociedade civil nestas questões: o processo de participação é capaz por si próprio de responsabilizar os indivíduos e as comunidades (*empowerment*) resultando num duplo benefício: melhor percebendo a sua situação melhor podem controlar os factores que agem na sua vida; este processo permite acrescentar o sentimento de segurança e qualidade de vida.

A participação comunitária conduz também a decisões mais inovadoras e sensíveis às necessidades da população — é fundamental para o sucesso de programas que têm como objectivo a promoção da segurança, do bem-estar e da qualidade de vida, para que possam ser pertinentes e sustentáveis.

Aqui, as comunidades locais, e nomeadamente as autarquias desempenham um papel decisivo na participação da sociedade civil: devem promover o diálogo com todas as partes envolvidas (incluindo outros níveis do Governo) e integrar medidas específicas de segurança para uma política de desenvolvimento social local.

Este é o nosso desafio — integrar os socialmente excluídos, envolver a sociedade civil na tomada de decisões — criar condições para a afirmação plena da cidadania dos nossos munícipes, numa sociedade culturalmente heterogénea mas socialmente mais justa e segura.

**Francisca Eugénia da Silva
Dias van Dunem**

Procuradora-Geral-Adjunta

Muitos dos estudos sociológicos consagrados à delinquência, em geral, põem em evidência alguns traços caracterizadores que são importantes como ponto de partida para qualquer análise que se pretenda fazer.

O primeiro é que a delinquência varia de acordo com a idade: a propensão para delinquir desenvolve-se grandemente na adolescência, aumenta bruscamente a partir dos 12, 13 anos, atinge o cume na casa dos 18, 20 anos e depois tende a diminuir;

O segundo é que os actos de delinquência têm uma frequência maior entre os homens do que entre as mulheres;

O terceiro é que os actos de delinquência são em geral cometidos em grupo.

Significa isto que a delinquência, enquanto tendência, é um assunto primordialmente de jovens, predominantemente masculino e tendencialmente grupal.

Sobretudo nas idades mais jovens, e nos casos de delinquência precoce, os actos são cometidos em grupo.

Estudos criminológicos recentes apontam para que entre os jovens delinquentes apenas um em cada cinco age absolutamente só.

O mais comum é agirem em pequenos grupos de dois ou três indivíduos que passam à acção rapidamente, às vezes em improviso *não concertado*, para um furto de automóvel, um esticão ou qualquer outra acção de rua.

Uma vez ultrapassada a idade do pico, os 20 anos, a actividade delinvente tende a isolar-se e as acções passam a ser cada vez mais cometidas por indivíduos que agem sozinhos.

Se nos ativermos exclusivamente aos dados da justiça penal, a primeira das conclusões a que chegámos parece absolutamente desmentida:

As estatísticas de justiça, em matéria criminal dizem-nos, relativamente a arguidos identificados, que o grupo dos 16 aos 24 anos é sempre largamente minoritário.

No entanto, o significado dessa verificação deve ser confrontada com os seguintes factores: primeiro, que estamos a ter apenas em consideração os agentes conhecidos, o que deixa de fora o universo dos crimes praticados por agentes não identificados, que ainda tem o seu significado; depois, que nesses números não se inclui os adolescentes e jovens até aos 16 anos, o que também pode deixar de fora uma franja razoável da população delinvente.

De qualquer modo, e do que pude analisar em termos numéricos, não resulta uma indicação que nos permita apontar indubitavelmente para um aumento anómalo dos níveis da delinquência entre os jovens, nesse conceito se compreendendo pessoas de idades entre os 16 e os 24 anos.

É, no entanto certo que recorrente e insistentemente se veicula a ideia de que a criminalidade está a aumentar, em níveis apreciáveis, em particular a criminalidade da autoria de agentes pertencente às camadas mais jovens da população e que esse aumento será o responsável pelo recrudescer dos sentimentos de insegurança das populações.

Não sei se esse fenómeno que é já verdadeiro em alguns países da Europa com problemas graves de violência urbana tem correspondência em Portugal.

Um relatório recente de uma comissão da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa identificava entre os europeus um sentimento de insegurança crescente e generalizado. «A cidade — escreveu-se nesse relatório — «parece manter um estado de conflito cada vez mais agitado com os seus habitantes, com os mandatários e gestores dos serviços públicos. As nossas cidades tornam-se por vezes lugares de angústia, de medo e de insegurança».

Esse relatório deu, aliás, origem à proposta de criação de um Observatório Europeu da Segurança tendo como mandato analisar os dados sobre a criminalidade na Europa, coligir dados relativos a boas práticas em matéria de segurança e difundi-los, assim como organizar acções de formação visando os diversos agentes das políticas de segurança nos mais diversos sectores de actividade (educação, justiça, solidariedade social).

É inegável o aumento da insegurança, enquanto sentimento de inquietude difuso, instalado entre as pessoas e associado ao medo da vitimação.

A insegurança funda-se em factores objectivos mas constrói-se, muitas vezes, com a aliança de elementos subjectivos, de representações que, embora possam ter valor em termos psicológicos ou sociológicos, poderão não ter integral correspondência na realidade criminológica subjacente.

Pode, no entanto, apontar-se, em relação à insegurança quatro constantes verificáveis estatisticamente:

A 1.^a é que o sentimento de insegurança é maior entre as pessoas idosas e as mulheres, o que é explicável não tanto pela maior incidência de vítimas nesses dois grupos mas pelo declínio do vigor físico e por uma ideia de maior vulnerabilidade decorrente não só da menor força como do risco de atentado à autodeterminação sexual;

A 2.^a é que o facto de se ter sido vítima tende a aumentar o sentimento de insegurança.

A 3.^a é que existe uma correlação entre a intensidade do sentimento de insegurança e os níveis de delinquência;

Não é, no entanto, possível afirmar-se que, o aumento da delinquência constatada, da criminalidade registada, tenha uma correspondência proporcional ao aumento dos sentimentos de insegurança e isso é verdade de há alguns anos a esta parte.

Se se tomar como referência a criminalidade registada de 1985 a 1996 [e há pelo menos um estudo recente sobre isso da autoria de Eduardo Viegas Ferreira (¹)] a criminalidade apenas aumentou de modo acentuada entre 1990 e 1991 e entre 1992 e 1996 há como que uma estabilização que desmente de alguma forma a representação muito frequente de que a criminalidade tem vindo a aumentar de forma quase exponencial (e cito Eduardo Viegas Ferreira, p. 102).

Tudo isto significa que a insegurança não se funda só no receio da agressão física ou do ataque contra a propriedade.

A insegurança hoje nasce também dos múltiplos receios que se tem ao circular nas cidades e nas estradas, o medo, eu diria mesmo o pânico de uma condução automóvel cada vez mais desregrada e agressiva, das múltiplas *incivilidades*, dos riscos derivados de um ambiente inquinado, e da ausência de laços de solidariedade social efectiva.

Hoje as pessoas têm cada vez mais consciência de que se estiverem em situação de necessidade ou de perigo dificilmente alguém acorrerá a ajudá-las. E essa noção é tão interiorizada que quando nos aproximamos de alguém, tentando ajudar em situação de necessidade o normal é que o destinatário da ajuda suspeite do gesto e reaja afastando-se o mais rapidamente possível.

Por outro lado, a representação de um mau funcionamento das instâncias formais de controlo (tribunais, polícias, etc.) tão instalada nos tempos mais recentes, contribui para aumentar a intranquilidade que alimenta a insegurança.

(¹) *Crime e Insegurança em Portugal — Padrões e Tendências, 1985-1986*, Celta Editora, Oeiras, 1998.

Mas a esse podem juntar-se múltiplos factores, tais como a generalização e banalização de uma ideia de que a função política não é exercida no interesse dos cidadãos, que foram abandonados à sua sorte, ideia que é não só injusta quando generalizada como perigosa porque, no imediato, pode gerar novas formas de delinquência (recorde-se as auto-intituladas milícias populares).

E é óbvio que a tudo isto se deve ainda acrescentar o papel da imprensa, a explosão do crime na comunicação social e **o medo da diferença** que por vezes é explorado em campanhas que objectivamente mais não fazem do que associar determinados grupos raciais ou étnicos a práticas de associalidade e de criminalidade.

Eu quero aqui fazer um parêntesis para sublinhar que a associação sistemática de pessoas ou grupos de pessoas à delinquência por causa da sua origem ou condição, na medida em que traduz o incitamento ao ódio constitui crime e, como tal, não pode ser nem incentivada nem negligenciada, nomeadamente por quem integra os sistemas de justiça ou de segurança.

Como eu disse antes, a manifestação através de actos grupais é uma tendência reconhecida à delinquência juvenil.

O fenómeno dos bandos não é novo. Sempre os houve.

E o recurso às armas não é igualmente novidade. Primeiro as armas brancas e gradualmente a introdução de armas de fogo, cada vez com maior potencialidade letal.

Porém, a pelo menos aparente facilidade do recurso às armas e o risco da sua utilização gratuita em manifestações de coragem para afirmação de lideranças, nomeadamente em grupos com níveis etários relativamente baixos, imprime características qualitativamente diferentes à criminalidade protagonizada por adolescentes.

Um outro factor, apontado como novidade e que parece estar a suscitar ondas de grande preocupação, é que aos grupos de jovens da Musgueira ou da Curraleira que ditam as regras no interior dos seus bairros e que saem do seu território numa espécie de expedições punitivas, se juntaram agora os grupos da Azinhaga dos Besouros ou da Pedreira dos Húngaros que pertencendo embora a bairros pobres e a zonas de exclusão social não são já brancos e adquiriram uma grande visibilidade em particular com os acontecimentos da CRIL, no Verão de 2000.

O uso das armas de que falei antes constitui, de facto, sinal de um novo tempo em matéria de delinquência, mas a alteração da composição racial dos grupos, simboliza tão-só a variação da relação dos grupos raciais e étnicos que compõem o território nacional e não assume significado autónomo em termos criminológicos.

Para além do que o uso de determinadas armas de fogo pode representar na evolução das formas de violência urbana e na escalada de carreiras criminosas, é difícil saber até que ponto os factos, de *per si* (relacionando o número de ocor-

rências e o modo como as armas foram utilizadas), condicionam uma alteração qualitativa dos sentimentos gerais de insegurança.

E no que diz respeito aos grupos de composição maioritariamente negra ou cigana, a intranquilidade de uns (as vítimas potenciais) e, pelo menos, parte da reacção de outros (os agentes da infracção), são explicáveis de forma linear por dois movimentos que tendem a auto-reproduzir-se e que são o verso e o reverso de uma mesma realidade: o medo.

A ausência de espaços de proximidade e de convivialidade e um movimento às vezes até com algum apoio institucional — que tende a representar os não brancos como estranhos a esta comunidade e como responsáveis pelo declínio das regras sociais dominantes — reforça o sentimento de desconfiança e de intolerância ao mesmo tempo que facilita a consolidação, no pólo oposto, de formas de afirmação radicalizadas.

Uma outra manifestação relativamente recente da delinquência juvenil e que se renova em demonstrações cíclicas é a violência desencadeada por grupos de justiceiros raciais.

Este fenómeno, cujas primeiras manifestações remontarão aos anos 80, teve as suas primeiras áreas de implantação entre adolescentes e jovens dos grandes aglomerados das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (no caso de Lisboa, em especial a Amadora e o Barreiro), que pretendem reclamar para a sua acção um móbil político e cuja actividade pública se manifesta quer através da intimidação, através de panfletos e de *graffitis* quer pela acção violenta.

É igualmente um movimento grupal, expressivo e agressivo.

O facto de não se lhes apontar o recurso a armas de fogo não impede que do seu cadastro conste já um considerável rasto de ataques contra a integridade física e a vida de pessoas, com agressões bárbaras e até mesmo mortes.

As alterações verificadas nas formas de aparecimento da delinquência juvenil não parecem ter densidade criminológica que justifique o reforço dos sentimentos de insegurança.

No entanto, a confirmação desse clima de intranquilidade associada ao aumento da complexidade da realidade social reclamarão uma intervenção articulada e multidisciplinar, sobretudo em sede de prevenção da criminalidade.

E aqui aos sistemas de justiça e de segurança tem de se antecipar o de solidariedade.

O combate à exclusão é prioritário, como forma de atenuação dos riscos de entrada no meio delinvente;

É, também, prioritário, o encontro de formas que facilitem a compreensão e assunção da multiculturalidade e da diversidade racial e étnica que hoje caracteriza a sociedade portuguesa.

A escola, os meios de comunicação de massas têm nisso um papel determinante.

Depois será necessário encontrar, da parte das instâncias de controlo formal da delinquência, os tribunais, as polícias, as instituições vocacionadas para a reinserção de jovens em risco respostas que se adequem aos dados actuais do problema.

A prevenção do crime, sobretudo das carreiras criminais, assim como a sua repressão são indispensáveis à saúde das sociedades. Que não haja quanto a isto quaisquer equívocos. Mas vamos trabalhar com base em realidades. A realidade que temos, não sendo alarmante, justifica que concentremos nela a nossa atenção. Teremos nisso trabalho que sobre. Escusamos de convocar fantasmas.

Um pouco por todo o lado foram ou estão a ser desenvolvidas políticas locais de redução da insegurança ⁽²⁾.

Portugal não foge a esse quadro.

A organização das cidades, com as suas múltiplas disfunções parece não responder aos novos desafios que se colocam em matéria de segurança urbana. A organização dos transportes, do trabalho, dos equipamentos sociais e a sua articulação com a vida dos bairros, parece não se adequar a responder às necessidades.

É preciso combater o estereótipo que liga de maneira recorrente a imigração à insegurança.

A verdade, porém é que hoje está difundida a ideia de que a insegurança se relaciona directa e exclusivamente com os níveis de delinquência de grupos grupos raciais ou étnicos minoritários.

Mas a delinquência juvenil não tem esses bairros como única origem.

⁽²⁾ A cidade de Edimburgo é apontada como exemplo de política local de redução da criminalidade com sucesso na sequência de uma estratégia elaborada em 1992 e posta em marcha a partir de 1999.

Paulo Guerra

*Docente no Centro
de Estudos Judiciários*

Juiz de Direito

DELINQUÊNCIA JUVENIL E NOVAS INSEGURANÇAS

1 — Começo por vos falar do João, um miúdo como outro qualquer, com alma angolana e dessa nação de capim e savana compulsivamente imigrado, e que apenas dos outros se diferencia pelo facto de estar a cumprir uma medida de internamento num Centro Educativo deste País, a medida mais gravosa que a Lei Tutelar Educativa, aprovada pela Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, permite aplicar a um menor que tenha praticado um facto tipificado na lei como crime. A sua história de internamento pode-se resumir nestes dois *flashes* vivenciais que contarei de seguida, o primeiro dos quais contado na primeira pessoa:

I

Vim viver com a minha tia na zona da Buraca. A relação nunca foi a melhor. Ela teve o bebé e pouco ou nada quis de mim saber. Comecei a estudar e tinha problemas com os colegas e professores. Os meus tios não queriam saber das minhas notas, nunca iam à escola saber como é que eu estava. Fui ficando, fui ficando e assim passando pela vida dos outros, sem que ninguém em mim reparasse. As coisas lá em casa iam piorando, entrei numa turma de vândalos, comecei a consumir álcool com os meus primeiros heróis da rua e cedo comecei a picar.

Ser negro faz-me pensar em ser africano, ser melhor do que os outros, ser bom, ser de paz a não ser que se metam comigo, ser, por vezes, racista. Não escolho, eu sou africano, sou negro, sou dread. Há uma coi-

sa que eu me lembro sempre: Peter Tosh diz que as long as you are black you are an African, mesmo que vivas entre outras cores.

II

Chegou uma altura em que o João fugiu do Centro Educativo. Durante horas, ficou numa estrebaria nas suas cercanias. Fantasiou que ia viver na floresta, roubar um cavalo e arranjar comida ao estilo dos «fora-da-lei». Apoiado no desempenho desse papel, dirigiu-se a uma cidade próxima e furtou uma bicicleta, em óbvio equivalente simbólico do cavalo. Com ela andou toda a noite e foi apanhado pela PSP local.

Geralmente, João tinha medo do escuro. Na embriaguez pelo poder dessa auto-imagem de «fora-da-lei», não teve medo do escuro, das estradas secundárias desertas, tão nevoentas que até mesmo a PSP não pôde compreender como ele foi capaz de andar por elas.

Finalmente, qualquer tentativa da parte dos responsáveis pelo Centro para ressaltar a seriedade do furto praticado foi perdida, ante as repetidas afirmações de que ele estava apenas sendo um «fora-da-lei» — no fundo, o que é que podia um bandido fazer sem um cavalo para montar ?

2 — Expulso do ventre materno, entrando na vida *sob o signo da violência*, na feliz expressão de Roger Dadoun, o **João também assim viu a luz deste Mundo onde vai vivendo dias e noites, uns mais iguais do que outros, em busca de uma razão para a ira que cedo experimentou e de que se vestiu, como roupa imposta por uma sociedade que lhe deu um bilhete de admissão, o ostracizou e depois o marcou, com o mais feérico dos ferretes.**

E é função de quem de direito distinguir as várias agressividade que vão povoando as atmosferas de cada criança ou jovem, lendo-as com olhares diferentes e com o respeito incomensurável que é devido a quem nasceu impoluto e que por tão diversas razões foi caminhando por trilhos de clandestinidade, de notas à margem de qualquer normalidade, que se escondem atrás das cortinas, dos rótulos de «meninos que ninguém quer» e de quem se torna necessário afastar os meninos e as meninas, frutos da nossa sacrossanta conformação social ...

Se há crianças que vão destilando algum do seu «ódio», de forma bem controlada e que se desenvolve como um lateral aspecto da sua natural ansiedade ou neurose compulsiva (aquelas que manifestam uma certa rebelião agressiva de tempos em tempos, na sala de aula, na mesa do jantar, na rua do bairro), outras há cuja agressão flui sem inibições, numa acção directa de destruição impiedosa e de explosões de ódio cego e mesmo assassino. Ainda existem outras crianças

que são obrigadas a escolher a violência para sobreviverem, pela agressão, num mundo de luta incessante, de carências e desigualdades sociais.

Neste ponto, os Tribunais deverão distinguir estas agressividades, sempre renovadas em espécie, tentando perceber as suas géneses e as suas razões de ser, tendo uma perspectiva da família que as rodeia ou que sempre lhes faltou.

3 — Mas como explicar este fenómeno desviante?

É fácil falar de falta de valores, de referências e de norte, da consciencialização de que a juventude, como espelho sensível da nossa sociedade, está exposta a todas as suas crises e sobressaltos; qualquer que seja a teoria que quer explicar os comportamentos desviantes dos jovens, qualquer que seja a palavra chave para essa explicação (*a precaridade, a exclusão, a marginalidade, o desvio, a pobreza, a dissociação dos laços sociais e culturais, a sociedade do vazio, a vulnerabilidade social, a desigualdade social, a presença de ilhas de aculturação, a existência do mimetismo social adolescente, a contrariedade, a dinâmica de desqualificação social, a desfiliação social, os desenlaçamentos ontológicos, culturais, psicológicos e sociais, a existência de uma sociedade perversa e enganadora, a imigração*) sempre se torna imperiosa a intervenção social, logo também jurisdicional (esta, agora vocacionada para a «educação da criança e jovem para o Direito», na sequência da publicação da **Lei Tutelar Educativa — Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro — em vigor desde o dia primeiro deste ano de 2001**), tentando-se restaurar uma comunicação e um laço social e cultural que se tinham deteriorado num processo de confrontação arriscada entre certos jovens e a sociedade que, apesar de os gerar, tem de ser capaz de os reencaminhar para melhor porto !

Exploremos algumas dessas razões.

A) Quanto mais perturbada está a individualidade do sujeito sob o efeito de causas biológicas ou psicológicas, mais as condições desfavoráveis do meio se tornam nocivas e acentuam as irregularidades psíquicas. Assim, perante uma situação familiar de conflito, as reacções de um emotivo, de um impulsivo, de um instável, serão mais inquietantes do que as de uma criança cujo psiquismo é sólido.

B) Quanto mais desfavoráveis são as situações familiares, sociais, económicas, mais a delinquência juvenil absorve os indivíduos que, em condições normais de ambiente, não viriam a ser delinquentes.

C) A fragilidade da individualidade do jovem delincente corresponde com frequência a uma certa fragilidade do meio familiar (fragilidade psíquica).

D) Sentimento de rejeição pelo ser que transgride — aquele de quem se diz que faz golpes sobre golpes é frequentemente rejeitado pela família e ainda mais das vezes pelas pessoas da vizinhança; sofre com essa situação, torna responsável por ela as pessoas com quem convive e põe facilmente em causa toda a so-

cidade na qual vê a artifice da sua infelicidade — julgando igualmente encontrar uma compensação para o sentimento de inquietude que alimenta, procura as ocasiões de uma superioridade, liga-se ostensivamente com outros rapazes ou raparigas e entrega-se com eles e elas a roubos, violências e depredações.

E) A incitação ao consumo — sob as formas mais variadas, uma incessante publicidade provoca os jovens a tornarem-se consumidores a tempo inteiro, tendo o sentimento que existe uma desproporção agraste entre as suas aspirações de consumo e o que lhes pode dar um poder de compra reduzido.

Têm, então, tendência, para se desprenderem das obrigações em relação a uma sociedade que, convidando-os para um banquete do consumo, dá a **impressão de os querer por a pão e laranjas.**

F) Os jovens não são ajudados a construírem uma ética — os mais frágeis podem, por isso, ser conduzidos para uma delinquência que julgarão ter escolhido.

Há um vazio emotivo e afectivo, experimentam um sentimento de insegurança moral, debatendo-se na angústia — reagem a esse mal-estar interior por meio de condutas que procuram um desvio à norma. E aqui a escola funciona mais como um local de escape, sem conteúdos formativos que os aliciem, dela se servindo como ponto de encontro e local de manifestação das frustrações familiares.

G) Afirmação pessoal perante o grupo — crianças entregues a si próprias que revelam um dupla carência parental; a família não exerce uma acção preventiva de controlo nem uma acção construtiva de educação (fraqueza parental — os pais abdicam da sua autoridade, são impotentes em conciliar a ternura e a firmeza). A CRIANÇA é o centro do Mundo e da família, explora tal fraqueza parental, utilizando processos de chantagem, tentando obter de um o que o outro recusa.

H) A eclosão de novos tipos de delinquência que geram novos tipos e novas cores de insegurança — é o caso da proliferação da droga no meio juvenil que arrasta atrás de si calvários impressionantes, é o demasiado fácil acesso a armas de agressão, são os fenómenos dos bandos ou *gangs* mais ou menos organizados e que intimidam os transeuntes nos centros das grandes metrópoles e no interior de outros centros mais comerciais, são os fenómenos imigratórios, sobretudo de jovens vindos dos PALOPs, muitos já nascidos nesta terra estrangeira para as suas raízes — e estes não têm outra alternativa: ou se integram nas culturas geograficamente dominantes, transformando-se em «más cópias», ou mantêm a sua especificidade ao preço de uma desvalorização ou discriminação, numa quase inevitabilidade social, sendo certo que, infelizmente, os processos de assimilação têm um carácter unilateral já que o esforço de ajustamento e adaptação pertence sempre ao imigrado.

E aqui há que dizer que a criança que odeia se torna um problema insolúvel para as comunidades nas quais ela vive — com diria Fritz Redl, «**o resultado é um volume enorme e infeliz de desperdício humano**».

Cabe-nos a nós, comunidade e instâncias judiciais (aquelas que aqui representam), dar um sentido a esse ódio, compreender esses desvarios de viva voz ou de viva acção, reinserindo essas agressividades nos contextos das vidas das crianças violentas, tentando recuperar esse manancial de energia suplementar em prol de uma melhor sobrevivência em sociedade.

E isto apesar das *rave parties*, das anfetaminas e do *ecstasy*, dos *graffities*, da cultura *hip hop*, dos *Piece Books*, estes últimos alvo preferencial de insegurança e crítica para a sacrossanta paz dos transeuntes — neste jaez, a incompatibilidade com leis e regras (e o crime de dano previsto no nosso C. Penal pode sancionar alguns destes estéticos desabafos nas paredes públicas) não desencoraja os jovens *writers* a prosseguir com as suas actividades, sendo certo que o fazem sem a militância política de quem, por princípio, se opõe à propriedade privada, mas apenas porque a natureza do *graffiti* implica esse tipo de violação; e ela é uma vocação marginal, alternativa, de contracultura vinda das entranhas de quem ultrapassa dicotomias, integrando crime e arte, transgressão e sedução estética, marginalidade e aceitação pública, em busca de um nome, de um reconhecimento entre os seus pares, de um painel mais visível para traçar sentimentos falantes em paredes de confissão que guardam memórias de geração, traços de identidade, gestos de expressão, de riscos contrabandistas e clandestinos, «*galgando paredes, em letras gordas e coloridas, para chamar a atenção de quem passa, num universo de falas e contrafalas*» (José Gameiro e Ana Dantas, «*Traços e Riscos de Vida*») — e aqui, de facto, a cartografia do medo pode não corresponder à cartografia do crime !

4 — Repito, cabe também aos Tribunais dar um sentido a essa transgressão.

A Lei Tutelar Educativa (*aplicável a situações de menores entre os 12 e os 16 anos de idade que pratiquem factos — cuja inequívoca prova dessa prática tem agora de ser feita em tribunal — que a lei penal caracteriza tipicamente como crimes*) tem mecanismos que pretendem atingir estes objectivos.

I — Audição obrigatória do menor prevaricante por parte do MP, no âmbito do Inquérito Tutelar Educativo, à luz do artigo 77.º da LTE, obrigando-se aquele a enfrentar o seu próprio erro, admitindo-o ou negando-o, pondo-o em confronto com a própria vítima, tentando-se, deste modo, uma conciliação possível e uma imediata prolacção de decisão final do processo;

Aludo ainda à sessão conjunta de prova, diligência facultativa prevista no artigo 81.º, na qual é obrigatória a presença dos pais do menor, da forma a tomarem parte da discussão entre todos os parceiros (e não esqueçamos que nas parcerias cada parceiro tem uma parte do TODO) acerca dos circunstancialismos relativos à inserção familiar, educativa e social do filho ou da filha;

II — **Suspensões do processo, à luz do artigo 84.º da LTE** (forma ideal de acabar com todos os inquéritos tutelares educativos nos quais seja legalmente possível lançar mão dessa figura da suspensão), determinando-se que o menor objecto-sujeito dos autos seja acompanhado pelo Instituto de Reinserção Social, verdadeiro instrumento desta mediação familiar, diagnosticando disfunções, mal-estares, razões de comportamentos desviantes, carências materiais e emocionais de uma determinada família que acaba por ver a sua dinâmica perturbada pela intervenção dos tribunais, às vezes até com resultados negativos — e aí serão os olhos do IRS a dizerem-nos quão desnecessária e nefasta poderá ser a nossa entrada em casa alheia, assim contribuindo para uma desejada intervenção mínima da justiça tutelar, sendo a mediação a consciencialização de que não há que intervir *in casu* e que um erro na vida de um menor não significa uma vida de erros ...

A este propósito, diga-se que os pais do menor podem pedir a intervenção dos serviços de Mediação para garantir o sucesso da intervenção tutelar educativa, nomeadamente na elaboração e execução do plano de conduta, pressuposto da dita suspensão do processo, plano esse que, além do menor, também deverá ser subscrito pelos próprios pais, eventualmente incentivados pelo Ministério Público, quando este entender ser esse meio adequado de tratamento do caso concreto (podendo tal contacto acontecer, de forma mais edificante, na sessão conjunta de prova);

III — **Na imposição de condutas e deveres imprevistos no artigo 13.º da LTE**, enquanto medidas tutelares educativas não institucionais, fazendo do juiz de Família e Menores um firme pacificador e um interlocutor entre pais disfuncionais e menores desencaminhados, incentivando-os a descobrir as suas próprias fraquezas e a superá-las mediante o trilhar de novos caminhos tendentes à obtenção de uma melhor qualidade de vida e de um mais civilizado e ordeiro comportamento;

IV — Num processo tutelar educativo que tem como objectivo primordial a **defesa do interesse do menor, na perspectiva da sua integração social, não podendo ser encarado, nunca, sob uma perspectiva sancionatória ou intimidatória**; na realidade, a medida tutelar deverá ser enquadrada em termos da evolução da personalidade do menor e adequação ao seu desenvolvimento psicológico, devendo o tribunal atender à gravidade da conduta do menor, traduzida na prática de actos delituosos. No sentido da responsabilização do menor prevaricante, deve dar-se prevalência, num âmbito de justiça reparadora, às ideias de restituição, compensação, redução dos conflitos, mediação (*esta a palavra chave*), participação, reconciliação e prestações comunitárias;

V — **Na útil e criativa intervenção dos serviços do Instituto de Reinserção Social**, enquanto *longa manus* do Tribunal na árdua delicada execução das medidas tutelares, nomeadamente na colaboração com as autoridades policiais no cumprimento dos mandados de condução de menores a centros educativos, insuflando, assim, um bafo de sangue quente e cúmplice (longe das frias fardas das nossas polícias que, por muito eficazes que sejam, acabam por perder em ternura, aquela que os nossos rapazes e raparigas, em risco ou a viver problemas comportamentais a raiar a transgressão estão mais carentes) nestas mudanças de ambiente dos menores — e aí basta, por vezes, uma palavra oportuna para acalmar a ira de um bom rebelde, a angústia de uma mãe e de um pai que assistem à partida de um filho ou de uma filha para um colégio fechado, apercebendo-se de que não há outra saída para ele ou para ela ...

VI — Num conceito de **reparação (enquanto intervenção educativa efectuada por determinação judicial que implica a confrontação do sujeito infractor com a própria conduta e as suas consequências)** a partir da perspectiva teórica do Direito Penal e que pretende incorporar nos sistemas de justiça penal a necessidade de uma orientação nova, susceptível de trazer um paliativo ou mitigar a crise amplamente reconhecida em que se encontra a justiça meramente retributiva; no fundo, o objectivo central da **reparação e a conciliação** entre o delincente e a vítima remete-nos para uma dimensão conceptual da justiça, na qual a gravidade dos factos já não se decide em função da norma penal, mas da própria vivência dos actores implicados no cometimento do delito (vítima e delincente); serão objectivos prioritários da conciliação e da reparação, o restabelecimento da paz social e a resolução dos conflitos, assentando-se que o elemento reabilitador, que a sanção penal pretende numa perspectiva retributiva, desaparece na reparação em sentido formal, embora de modo implícito a responsabilização pelos danos causados e a sua reparação já comportem, por si mesmos, uma componente importante de carácter reabilitador;

VII — Em medidas tutelares que façam frente aos comportamentos delituosos dos menores **mediante acções educativas intensivas** que melhorem as suas aptidões sociais, que comportem a reparação do dano causado pela actividade delituosa do menor, que prossigam um trabalho em favor da comunidade adaptado à idade e com finalidades educativas e pedagógicas, pondo-se, assim, o acento tónico na mediação, na aproximação entre a comunidade e o menor transgressor, entre o menor e a própria JUSTIÇA;

VIII — Numa justiça processual tutelar que aposte numa constante **chamada dos intervenientes ao Tribunal**, marcando-se diligências, pontos de encontros entre a entidade decisória e o sujeito objecto da decisão — os menores, seus

pais ou protectores merecem olhar, olhos nos olhos, sem sombras e papel por permeio, os Magistrados do Ministério Público e os Juizes e Família e Menores; uma justiça que se basta com os olhos dos outros é amputada em coragem e tenacidade de bem decidir toda a causa, razão pela qual há que ser eixo, guia, árbitro, conciliador, censor, agente admoestante, luz, eco, aviso, farol — sem apelo e sem agravo, e sem medo de represálias ou conseqüências, **«doa a quem doer, faz o que tens a fazer» ...**

Que nas famílias, nas escolas, lugares incontornáveis na integração da criança e do adolescente, no trabalho do IRS, ou de outras entidades às quais o tribunal atribua a tarefa de execução das medidas que aplica (artigo 130.º da LTE), nos tribunais e dentro dos muros dos centros haja investimento na fantasia, que haja uma palavra bordada a tempo, sem recriminação desmesurada, sem desculpabilização em demasia (aliando a ternura à firmeza), aderindo à ideia de Barel de que *«o problema mais grave desta conjuntura social talvez não seja a marginalidade de alguns face à sociedade; mas a marginalidade de toda uma sociedade face a si própria» ...*

No fundo, ainda a tempo de evitar as celas de segurança de que nenhum sistema jurídico se pode orgulhar de ter !

5 — A Caixa de Pandora quer-se abrir com uma chave que não é mágica mas feita dos materiais de que cada ser humano é feito. Por isso, deixo aqui, nesta hora, dois dos inúmeros e impressionantes **conselhos de Tomkiewicz e de Finder** para que se possa fazer de cada filho um delinquente, conscientes de que pela negativa encontraremos a chave dessa caixa:

- *Mostrai-vos sem afecto, nunca toquem na criança, salvo para segurar o mínimo vital dos cuidados materiais, não a abracem ou afaguem, nem lhe dêem um sorriso, nem ao domingo;*
- *Se o pequeno patife começa a furtar dinheiro do vosso porta-moedas, nunca falem com ele e tenham muito cuidado para não lhe mostrar nem um pouco de carinho; se ele se ri na vossa frente, para esconder a sua confusão, dai-lhe um bom par de bofetões e colocai-o numa casa de correcção; se ele se mostrar desesperado, tratem-no como um hipócrita, se ele disser que faz «isso» sem querer, que não o pode evitar, tomem-no a sério e tratem-no como se fosse um anormal ou um doente mental, contando aos amigos e família tal padecimento e que «nunca houve ladrões na nossa família», colocando-o numa casa especializada.*

Assim aberta esta Caixa de Pandora, compete-nos a nós, sociedade e instâncias judiciais, evitar que os jovens que delinquem sejam catapultados para o

inferno do estigma, uma bem maior violência do que aquela em que nasceram e cresceram, sem apelo nem agravo.

Laborinho Lúcio, numa das suas inolvidáveis sessões de Ciência Judiciária do Direito, no CEJ de 1988, dizia-nos, a nós, futuros Magistrados deste País, que «*uma criança que não transgride tende a ser um adulto mal formado*»:

Dosear e gerir esta latente vontade de quebrar regras é a hercúlea tarefa de todos aqueles que encontram essas mesmas crianças no seu caminho, nos lares, nas escolas, nas esquadras policiais, nos centros educativos, nos tribunais.

Conseguir tocar na alma destes Capitães de Areia, sem hipocrisias e lugares comuns politiquieiros, é destino e privilégio de muito poucos — saber:

- *se o sujeito, de facto, transgride;*
- *porque é que ele transgride;*
- *para quem é que ele transgride;*
- *quem pretende o transgressor atingir na força dessa transgressão;*
- *que talentos é necessário descobrir e explorar no jovem que transgride de forma a que se sublime essa transgressão;*
- *o que tem a sociedade que o gerou para oferecer ao jovem transgressor de forma a que ele pense que esse acto foi um incomensurável desgaste e desperdício de energias,*

são objectivos que têm de estar sempre presentes numa qualquer cartilha de intenções e actividades de quem lida com jovens em busca de um caminho que os faça compreender o desvalor do acto praticado e a necessidade de dar um outro rumo ao barco desenfreado que perde a costa de vista, que perde o chão do mar onde o ensinaram a navegar ...

No entanto, e como se fossem instrumentos e acordes de rituais que os conduzirão a um equilíbrio cósmico, neste Mundo em que, num jogo implacável de xadrez, as gémeas torres desabam ao som de fundamentalismos, neste Portugal do século I depois do XX, continuam filhos a tirar a vida a seus pais, envolvidos numa fútil razão vertida na letra satânica de um canção *rock* de um qualquer grupo musical de bairro.

É que, afinal, parece que estamos num tempo da nossa civilização abandonado por Deus.

Mas é o nosso tempo !

E não parece que tenha existido algum momento da nossa história onde Deus se tivesse sentido à vontade !

Yvon Tallec

*Procurador de Menores no
Tribunal de Grande Instância de Paris*

Introdução

A insegurança tornou-se, nestes últimos anos, um tema principal para os cidadãos dos países ocidentais e os dramáticos acontecimentos de que acaba de ser vítima o povo americano vêm ainda reforçar a sua importância e a percepção da sua dimensão internacional.

Em França, a questão da insegurança constitui uma das principais apostas da campanha presidencial que, na realidade, já se iniciou este Verão.

A insegurança resulta essencialmente do aumento constante da delinquência nestes últimos anos e particularmente da delinquência cometida por menores.

Os números oficiais recentemente revelados para os seis primeiros meses de 2001, mostram uma subida de 9,58 % relativamente ao ano anterior no que diz respeito à delinquência registada pelas polícias, enquanto que o aumento havia sido de 5,7 % para todo o ano de 2000.

Antes dessa publicação, os sindicatos da polícia tinham relatado um aumento de 12 % para o mesmo 1.º semestre.

O essencial da progressão resulta do aumento do número de danificações e de roubos que, cada vez mais, são acompanhados de violência, muitas vezes praticada em bandos, por menores cujo papel aumenta na delinquência global.

É sintomática a actualidade do tema desta sessão: «delinquência juvenil, grupos de jovens, novas formas de insegurança». Colocada a problemática deste modo, é também interrogarmo-nos, a propósito da delinquência juvenil praticada em bandos por menores ou jovens adultos, se esse fenómeno representa uma nova forma de insegurança. A resposta é sem dúvida negativa quanto ao critério de novidade, uma vez que a prática de infracções em bando é uma forma antiga de

criminalidade; mas é positiva quanto à insegurança real que daí resulta. Primeiro, porque os actos estão a aumentar; depois, porque são mais graves e praticados por menores, muitas vezes demasiado jovens.

Numa sociedade ambivalente em relação à criança, objecto de desejo e alvo de rejeição, a delinquência dos menores coloca uma interrogação porque perturba a ordem pública, sobretudo quanto se trata de acções colectivas.

A intervenção sobre o grupo parece desde logo destinada ao fracasso, ao mesmo tempo que a reacção face à delinquência isolada é ainda sentida como podendo resultar da lógica do elo e, por conseguinte, de uma certa mestria. Do lado das instituições, embora com raras excepções, a justiça consegue tratar a delinquência juvenil individual, se bem que para isso disponha de instrumentos operantes e variados que vão desde o recurso à lei pelo Delegado do Procurador até à detenção, passando pelas associações de mediação e correcção e pelas acções educativas.

Mas as dificuldades em nos ocuparmos da delinquência em bando são patentes, apesar da existência, por um lado, de disposições legislativas que agravam as penas por actos praticados em grupo e, por outro lado, de uma política da cidade que tenta reforçar os meios policiais e judiciais mobilizados para a luta contra esta forma especialmente sensível da violência urbana.

O sistema francês que se ocupa dos menores delinquentes e dos menores em perigo

Os menores delinquentes

A maioria penal em França está fixada nos 18 anos. Os menores estão sujeitos ao Código Penal e são penalmente responsáveis pelos seus actos qualquer que seja a sua idade. Contudo, não dependem de jurisdições de direito comum, mas sim de formações especializadas: os menores, pelo menos até aos 16 anos, beneficiam da atenuante da menoridade, isto é, não estão sujeitos senão a metade da pena prevista para os adultos que tenham praticado os mesmos actos.

O texto de referência é o **despacho de 2 de Fevereiro de 1945, alterado**.

Este texto estabelece o princípio do primado da resposta educativa e não permite a aplicação de medidas coercivas, especialmente a detenção, senão a partir dos 13 anos e em caso de impossibilidade de um tratamento educacional.

No âmbito de um inquérito policial, os menores podem ser colocados em regime de «garde à vue» ⁽¹⁾ a partir dos 13 anos. Desde 1 de Janeiro de 2001, a

⁽¹⁾ Medida de polícia segundo a qual podem ser detidas, em estabelecimento não prisional, pessoas que devem ficar à disposição das autoridades por necessidades de inquérito (*N. da T.*).

prisão preventiva dos menores é ordenada pelo «Juge des Libertés et de la Dé-tention»⁽²⁾. Ela só é possível a partir dos 16 anos em matéria de delitos e dos 13 anos em matéria criminal.

Para os menores existem juizes de instrução especializados. Os menores são julgados pelo juiz de menores (que, em audiência no seu gabinete, não pode senão propor medidas educativas), pelo Tribunal de Menores (competente para os delitos e os crimes praticados por menores de 16 anos) e pela «Cour d'Assises des Mineurs»⁽³⁾ (que julga os crimes praticados por menores com mais de 16 anos). Os menores não podem ser objecto de um mandato de comparência imediata.

Ao nível da polícia, não existe um serviço especializado no tratamento da delinquência juvenil mas apenas «vigilantes da juventude»; em compensação, quando estão presentes, as Brigadas de Protecção de Menores tomam a seu cargo os menores enquanto vítimas e os menores em perigo.

O direito penal ao qual os menores estão sujeitos toma em consideração os fenómenos de grupo e de insegurança, o que resulta num aumento das penas quando os actos são cometidos «em reunião» no caso de roubos, violações e agressões sexuais, actos de violência e rebeliões.

Os menores em perigo

Existem em França dois tipos de protecção para os menores em dificuldades: a protecção administrativa (prevenção e intervenção solicitadas ou aceites pelas famílias) e a protecção judicial quando o perigo em que o menor se encontra relativamente à sua saúde, segurança, moral ou condições de educação resulta de carência de condições do exercício do poder paternal. Esta protecção judicial, chamada **assistência educativa**, está prevista **nos artigos 375.º e seguintes do Código Civil** e depende igualmente da intervenção do juiz de menores, estatuido em matéria civil. O juiz de menores pode ser chamado a intervir pelo Procurador da República, pelo próprio menor, pelos seus progenitores ou curadores; a título excepcional, pode intervir officiosamente por sua iniciativa.

Apenas a autoridade judicial tem poder para tirar a criança da família contra a vontade desta última. Em caso de urgência, o Procurador da República tem

⁽²⁾ Juiz das Liberdades e da Detenção. Sem correspondência no ordenamento jurídico português, as suas funções aproximar-se-ão das de um juiz de instrução (*N. da T.*).

⁽³⁾ Jurisdição departamental, constituindo uma divisão do tribunal de apelação. Composta por três magistrados, um presidente e dois assessores, e nove jurados, reúne-se trimestralmente para julgar crimes de direito comum e infracções correcionais (*N. da T.*).

o mesmo poder que o juiz de menores; pode, nomeadamente, pronunciar um Despacho de Colocação Provisória para acolhimento do menor, na condição de remeter o caso para o juiz de menores nos oito dias subsequentes.

Os menores que beneficiam de uma protecção judicial podem ser, eles próprios, vítimas de infracção; podem igualmente ser delinquentes e alvo de processo criminal pelo mesmo juiz de menores o que, em certos casos, pode gerar alguma confusão.

A delinquência em bando: análise deste tipo de delinquência

A história dos bandos

O bando pode ser definido como um grupo mais ou menos informal de adolescentes cuja actividade visível é geralmente considerada desviante.

Em França, os fenómenos de bando (entendido como meio criminal) apareceram no início do século XX com os chamados «Os Apaches», um grupo misto de jovens entre os 15 e os 20 anos, vindo dos arredores de Paris, ao mesmo tempo delinquentes e contestatários da ordem social. Investiam muitas vezes, com uma forma de provocação no modo de vestir, sobre o centro da capital e viviam na periferia para escapar às perseguições.

Durante a ocupação e após a libertação, a questão dos bandos volta a colocar-se com os «Zazous» e os «J3». Estes grupos operavam por vezes com o apoio das famílias e dos profissionais da delinquência. Formavam-se nas zonas urbanas de habitações degradadas, muitas vezes no seio de famílias confrontadas com dificuldades de inserção.

Estes bandos pouco organizados estavam relativamente controlados pela polícia.

No final dos anos 50, à medida que começa a aumentar a delinquência juvenil, o fenómeno dos bandos conquista os meios populares e o seu comportamento torna-se cada vez mais destrutivo: «os blusões negros» e o fenómeno «yéyé».

Numa sociedade em crescimento, estes mecanismos comportam, em si mesmos, uma rejeição da juventude, uma ruptura durável, mesmo que medidas repressivas e de desenvolvimento de uma indústria cultural nova tenham contribuído para rapidamente reprimir as manifestações deste fenómeno de exclusão.

Nos anos 70, os bandos foram, na maioria das vezes, absorvidos pelos movimentos sociais e o interesse virou-se para as diversas formas da marginalidade da juventude.

No decurso dos anos 80 e depois 90, após o esgotamento destes movimentos, o universo dos jovens torna-se o da «galera», sem normas e aniquilado, e quando os bandos ressurgem, aparecem na maioria das vezes de modo esporádico e espontâneo, como uma forma de pressão ou de protesto contra as instituições do mundo dos adultos.

Deste modo, o bando propriamente dito que pressupõe uma inscrição numa organização, um sistema de referentes, uma hierarquia e uma duração, foi assim progressivamente substituído pela emergência de grupos de jovens com formas diversas, com efectivos variáveis mas geralmente reduzidos, raramente organizados salvo em caso de pertença a uma organização mafiosa e que representam uma forma particularmente aterradora da violência urbana.

O estudo do fenómeno em França

Depois dos graves incidentes, ocorridos nos finais de Janeiro de 2001 em Paris, no bairro da *Défense*, que puseram em confronto dois bandos rivais vindos dos arredores, foi elaborado um estudo pela «Direction Centrale des Renseignements Généraux»⁽⁴⁾ que pôs em evidência os seguintes elementos:

Mais de metade dos jovens interrogados aquando desses incidentes eram totalmente desconhecidos dos serviços da Polícia. Esta nova tendência confirma-se no decurso dos vários confrontos entre grupos rivais.

Deste modo, jovens primários, por ocasião de um acontecimento específico e por solidariedade de bairro, juntam-se a um pequeno núcleo de delinquentes confirmados para formarem um grupo cujos efectivos variam entre os 5 e os 15, de acordo com o tamanho da cidade.

A maior parte das vezes cometem pilhagens e provocam estragos ou, em algumas ocasiões, confrontam-se com outro grupo. Neste último caso, a origem do conflito é frequentemente muito vaga ou mesmo obscura ...

O grupo assim constituído desfaz-se, frequentemente, tão depressa como se formou.

O perfil dos membros dos bandos é heterogéneo, indo de indivíduos integrados aos excluídos do sistema escolar. A sua idade situa-se entre os 14 e os 20 anos, sendo cerca de $\frac{2}{3}$ menores, confirmando-se assim a tendência de rejuvenescimento dos implicados.

Menos do que uma forma de delinquência organizada, o grupo, que frequentemente tem uma mesma origem geográfica (o bairro), testemunha uma **solida-**

⁽⁴⁾ Direcção Central de Informações Gerais.

riedade local face ao exterior. As manifestações delituosas destes grupos são cada vez mais numerosas. Revelam o crescimento da violência urbana (nove mortes em 2000 por ocasião das rixas entre bandos) e o facto de que o uso de armas de fogo é frequente.

São cada vez mais os locais considerados sensíveis. Os mais visados são:

- Os centros comerciais;
- Os centros de lazer e os recintos desportivos;
- Os estabelecimentos de ensino;
- Os centros das cidades (junto aos edifícios, as praças, os vãos de escadas ...).

As manifestações desta delinquência de grupo visível e barulhenta são:

- Tumultos e pilhagens;
- Rixas;
- Roubos colectivos;
- Desenvolvimento de uma economia paralela (drogas, recepções organizadas ...).

Dois exemplos práticos a desenvolver:

- 1) *Grupos não organizados* — os bandos de raparigas;
- 2) *Grupos organizados* — menores romenos controlados por caciques e que se dedicam à mendicidade, aos roubos nos parquímetros e à prostituição.

Reflexões sobre os mecanismos de grupo e sobre a insegurança daí resultante

Se o fenómeno dos bandos existe há muito tempo, a verdade é que se tornou mais grave porque menos controlável. Envolve menores mais jovens e frequentemente possuidores de armas.

O grupo de jovens não é contentivo, ao contrário de outras estruturas de adesão (clubes, associações, partidos, igrejas, famílias ...), não contribui para o desenvolvimento da identidade mas, pelo contrário, dá ao indivíduo uma «identidade de grupo» que é entendida como um sinal de poder total e autoriza, deste modo, todos os excessos, todas as violências. Essas violências, que traduzem uma rejeição das normas, um fiasco das condutas de socialização, são acompanhadas de uma vontade de apropriação do território, considerado o único bem de valor. O acesso e a permanência no grupo protector pressupõe certos rituais, uma espécie de «preço a pagar», a saber, a entrega de qualquer coisa sua ao grupo, penhores de lealdade a dar-lhe. Certos actos de delinquência podem ser considerados como rituais de admissão ou de manutenção no seio do grupo a fim de evitar

uma fusão numa massa exterior uniforme. Lutar contra essa delinquência em bando é, então, o mesmo que lutar contra indivíduos cuja identidade passa pelo grupo como sustento para uma identidade individual frágil.

É difícil para o menor sair do grupo, ter projectos para si próprio, de tal maneira está preso num conflito de lealdade e numa lógica de território.

Na verdade, trata-se de fazer face a novas inseguranças ou de regular a incapacidade crescente dos adultos para regulamentar a violência, para incriminar ou transmitir padrões, de tal modo os modelos de referência foram transgredidos pelos portadores de autoridade implicados numa crise de credibilidade.

A escola, porque não assegura mais o seu papel de promoção social nas cidades.

A polícia, porque não é vivida como garante neutro da ordem pública.

A justiça, porque não tem os meios para assegurar, tão rapidamente como seria desejável, a aplicação das suas decisões.

Finalmente, **os políticos**, devido à instabilidade dos seus compromissos e à mediatização dos seus negócios.

As dificuldades de intervenção em relação a este fenómeno

Dificuldades ligadas aos modos de funcionamento das instituições policial e judiciais

Na lógica do tratamento judicial, em especial em matéria penal, a resposta ao acto de delinquência, mesmo quando cometido em grupo, é, desde logo, condicionada pela necessidade de imputar os factos a indivíduos perfeitamente isolados. Essa personalização torna difícil tomar em consideração as relações entre os delinquentes e a subida da informação até ao magistrado que deve decidir sobre os elementos do contexto. Tanto mais que a análise jurídica das responsabilidades penais pode deformar a realidade do papel de cada um no terreno e as regras de procedimento podem contribuir para fragmentar a apreensão dos factos, por exemplo quando há separação entre os maiores e os menores num grupo misto.

Para ultrapassar este tipo de dificuldades, serviços de polícia e do Ministério Público devem mobilizar-se, particularmente nos casos da delinquência em grupo, de modo a que os processos forneçam ao juiz todo o esclarecimento útil à tomada da decisão.

Dificuldades ligadas às incoerências entre as políticas implementadas e as exigências do trabalho social individual

Face ao aumento da delinquência, particularmente da violência urbana, a política governamental reduz-se frequentemente ao aumento do número de poli-

ciais e à criação de algumas estruturas especializadas (CPI, «Centre de Placement Immédiat»⁽⁵⁾, CER, «Centres Educatifs Renforcés»⁽⁶⁾, etc.).

Essas estruturas destinam-se a um perfil-tipo de menor (sem escolaridade, muitas vezes reincidente e que já inviabilizou as instituições) que não corresponde ao da maioria dos menores implicados nas manifestações em bandos. Dependendo destes últimos mais de uma dinâmica colectiva do que de uma resposta individual, deveriam em primeiro lugar suscitar uma resposta social ao nível do bairro e beneficiar de uma prevenção precoce.

Enquanto que no período compreendido entre o fim da guerra e finais dos anos 70 a exaltação da medida educativa em meio aberto tinha permitido a individualização ao máximo da ajuda ao menor, mantendo-o num sistema familiar e numa rede de dependência ao nível do bairro, a escalada da insegurança e da afirmação de políticas penais mais duras conduziram à asfixia dessa cultura educativa até ao seu abandono nos anos 90 face a uma delinquência de exclusão e à vulnerabilidade de população.

Essa delinquência de exclusão está fortemente implantada no território, a integração já não funciona e a relação com a lei comum não tem qualquer sentido; pelo contrário, para um número cada vez maior, a vida fora das normas torna-se uma maneira de encontrar uma orientação, as manifestações de exclusão são rituais de dependência.

A referência ao território tornou-se afectiva; limita-se frequentemente ao bairro, rejeita tudo o que é exterior. O menor delinquente já só se pode identificar com o território.

Em França, o trabalho social individual, coordenado pelo Estado até aos inícios dos anos 80, foi, no âmbito das leis de descentralização, confiado aos departamentos, os quais introduziam uma nova identidade territorial e novos critérios de avaliação dos riscos.

No decurso desses mesmos anos, o aparecimento da «Política da Cidade» fez entrar em cena uma outra noção de território, o da freguesia e seus bairros, outra entidade política.

A «Política da Cidade» construi-se com base numa desqualificação do trabalho social individual na medida em que já não se destina ao indivíduo mas sim ao território, estando o eleito colocado no centro do dispositivo.

Mais recentemente, os CLS [«Contrats Locaux de Sécurité»⁽⁷⁾] reforçaram essa tendência relativamente ao tratamento propriamente dito da delinquência,

⁽⁵⁾ Centro de Colocação Imediata.

⁽⁶⁾ Centros Educativos Reforçados.

⁽⁷⁾ Contratos Locais de Segurança.

instaurando parcerias obrigatórias entre a Municipalidade, a Prefeitura e a Justiça (Ministério Público).

Enquanto que o trabalho social, baseado na relação, se destina a indivíduos e, através deles, a grupos que são alvo de riscos, a «Política da Cidade» destina-se a um território no qual o eleito político faz a sua aparição para transformar situações sociais.

Onde o trabalho social exige permuta, confiança, discrição e duração, o político introduz alarido, publicidade e discursos, sem domínio da realidade, ao mesmo tempo que suporta a pressão dos meios de comunicação social.

As duas lógicas amplificam-se e chocam com a identificação ao «território» do menor delincente.

A política estigmatiza a identificação deste último ao território e ao grupo mas favorece essa referência em detrimento da abordagem individual. Uma tal incoerência é lastimável e a aposta para a justiça, no que diz respeito à delinquência (mas também à protecção), é a de aumentar o desafio técnico da relação dos menores ao seu território e da sua pertença ao grupo desviante, que resulta mais de impulsos do que de estratégias estruturadas.

As perspectivas, as soluções a implementar

Face a um tal tema, o do tratamento a dar às violências urbanas cometidas em bando, é impossível apresentar uma conclusão, de tal modo os nossos sistemas políticos, policiais e judiciais teimam em encontrar respostas adequadas; mas certas propostas podem ser feitas, certas soluções podem ser tentadas.

1 — Uma observação apurada das delinquências deve ser efectuada. —

Contrariamente ao que proclamam certos discursos, a delinquência juvenil não é única. Não existe uma delinquência mas sim delinquências. Daí resulta que não existe uma única solução mas antes soluções, adaptadas a cada caso e combinando a abordagem educativa e a abordagem penal.

A delinquência em grupo praticada por menores apresenta várias formas, devendo cada uma delas ser objecto de uma análise precisa e de um tratamento específico:

- bando pouco organizado, sem lógica de território;
- bando de agrupamento espontâneo num território que é preciso defender dos adversários, sem que as razões desse combate sejam evidentes;
- bando muito organizado e especializado num tipo de infracção (violações colectivas, estupefacientes, roubos) que necessita de investigações para «chegar aos caciques» ou às organizações de tipo mafioso que o controla.

2 — *Reflectir sobre o abaixamento da maioridade penal e numa reacção efectiva desde a primeira transgressão.*

3 — *Deslocar os meios no âmbito da prevenção para os bairros difíceis onde os educadores e os polícias já não vão:*

- reintroduzindo diversidade e mediação social;
- melhorando a formação dos educadores;
- melhorando a imagem da polícia.

4 — *Desenvolver todas as parcerias e o trabalho em rede:*

- Educação nacional;
- Serviços de saúde, em particular a pedopsiquiatria para os problemas de comportamento;
- Serviços sociais;
- Polícia;
- Cidade.

5 — *Promover a acção educativa em grupo:*

- por meio de um trabalho comum com base em várias medidas educativas individuais;
- por meio de um trabalho em meio aberto sobre o próprio grupo.

6 — *Desenvolver a policia judicial de proximidade, especializando equipas em delinquência de grupo.*

7 — *Reorientar as políticas no âmbito dos factores de risco:*

- trabalho sobre o controlo dos fluxos migratórios e a política de integração;
- trabalho sobre a política de alojamento e de urbanismo;
- trabalho sobre o papel da escola.

8 — *Organizar a ajuda aos progenitores:*

- grupos de conversa;
- ajuda parental.

9 — *Promover uma cooperação europeia entra a policia e a justiça.*

**Paulo Jorge Silva Rebelo
Manuel**

*Capitão de Infantaria
da Guarda Nacional
Republicana*

DELINQUÊNCIA JUVENIL E NOVAS INSEGURANÇAS

Minhas Senhoras e meus Senhores:

Em nome da Guarda Nacional Republicana, agradeço o prestigante e honroso convite da Inspeção-Geral da Administração Interna para participar neste evento, cuja oportunidade se realça. De facto, «DELINQUÊNCIA JUVENIL e NOVAS INSEGURANÇAS», são assuntos decisivos e cada vez mais incontornáveis na definição das estratégias de segurança interna.

Podendo a temática ser tratada segundo várias perspectivas, optámos, naturalmente, por uma abordagem policial recorrendo, para tal, à análise de três casos reais e a uma possível interpretação dos mesmos como contributo de reflexão e, caso assim seja entendido, de discussão no presente fórum.

Depois de definida a perspectiva, interessará, dentro do possível, indicar como entendemos os principais conceitos, sublinhando a ideia da complexidade do tema.

Assim consideramos ⁽¹⁾:

Incivilidades — actos merecedores de censura social e, porventura, de sanções de natureza não penal;

⁽¹⁾ O Prof. Dr. Jorge Negreiros em *Delinquências Juvenis*, Coleção Comportamentos, Editorial Notícias, Lisboa, 2001, preconiza o conceito de Comportamento Anti-Social como abrangendo toda a diversidade de actividades ilícitas cometidas pelos jovens.

Delinquência juvenil — actos de natureza criminal cometidos por jovens com idade inferior a 16 anos;

Criminalidade juvenil — actos de natureza criminal cometidos por jovens com idade superior a 16 anos;

Jovens delinquentes — jovens que tiveram contacto com as instâncias formais do sistema judicial.

Preconizamos, também, que a delinquência e a criminalidade juvenil podem, genericamente, ser caracterizadas quanto à sua natureza da seguinte forma:

Delinquência e criminalidade juvenil:

Ideológica:

Cuja génese obedece a razões/opções de vida, ordem política, rática ou cultural (ex.: *Skinheads*, *hooligans*, antiglobalização, etc.);

Comum:

Relacionada com a criminalidade comum mais típica (ex.: furtos, roubos, agressões, etc.).

Após este sucinto e genérico enquadramento, passemos então à apresentação propriamente dita que, como já referimos, versa casos reais ⁽²⁾ que se enquadram na **delinquência e criminalidade juvenil comum**, fenómeno que a Guarda ⁽³⁾ contacta, diariamente, nas suas missões de polícia preventiva e de investigação, em especial através dos Postos Territoriais e dos Núcleos de Investigação Criminal dos Destacamentos Territoriais, nas áreas circundantes das grandes cidades.

A descrição dos factos

1.º Caso:

Entre 1995 e 1997, na Baixa da Banheira e Vale da Amoreira ⁽⁴⁾, cerca de 15 jovens, de ambos os sexos, brancos, mestiços e negros, com idades compre-

⁽²⁾ Os nomes dos intervenientes foram alterados e apenas são mencionados os elementos factuais que consideramos mais importantes independentemente de terem sido arrolados como prova nos processos judiciais já julgados ou como informações policiais para a orientação da investigação criminal.

⁽³⁾ De referir que o dispositivo da Guarda tem à sua responsabilidade cerca de 90 % do território e mais de 60 % da população nacional.

⁽⁴⁾ Freguesias do concelho da Moita.

endidas entre os 12 e os 15 anos, dedicavam-se ao cometimento de actos típicos entendidos como **incivilidades** e **delinquência juvenil comum**. Actuando concertadamente em grupo, que designamos por **Grupo α** (alfa), estes jovens cometeram incivilidades que iniciaram, bem cedo, com actos de vandalismo e acções contra a escola e professores e mesmo contra a Guarda, entre outros. Cometeram crimes contra o património, nomeadamente furto de uso de veículos, furtos em residências e em estabelecimentos comerciais, roubos na via pública e consumo de drogas. A aparente simplicidade e pequena importância dos valores monetários associados, é designada por alguns criminólogos como **pequena criminalidade urbana**. Mas esta referência, na sua aparente singeleza, é um dos factores externos mais importantes do incremento do **sentimento de insegurança** expresso pelas populações. Se não, vejamos o caso concreto deste grupo, de onde se destacam os nomes do **Ladio, Nelson, Batman, Rock, Mano, Nela, Dário e Ruby**. Aos fins de semana, o **Grupo α** chegava a furtar por noite mais de 20 veículos automóveis, provocando-lhes, em alguns casos, danos de valor muito elevado devido a acidentes e a colisões provocadas contra obstáculos, além da conduzirem sem habilitação legal e sob o efeito do álcool e de drogas criando, quer pelo estado psíquico quer pelo tipo de condução, um real perigo para a segurança rodoviária e em algumas situações incendiaram os veículos furtados. Provocavam, também, danos em equipamentos públicos (ex.: incendiar contentores do lixo)⁽⁵⁾. O quadro repetiu-se, dia após dia, e o grupo foi ganhando prestígio e reconhecimento social, emergindo como referência para outros jovens que cresciam nas mesmas condições e tornaram-se temidos pela população. O Posto da Guarda era o receptor das inúmeras queixas formais e informais, conseguindo, em determinadas situações, deter em flagrante delito alguns dos jovens que, de imediato, eram postos em liberdade, face à inimputabilidade em razão da idade. Alguns dos jovens, por decisão judicial, iam sendo conduzidos aos estabelecimentos de internamento para cumprimento de medida compulsiva, apesar de repetidamente fugirem⁽⁶⁾.

E o anel da delinquência voltava a fechar-se...

Na fase final, o grupo utilizou armas que furtava nas residências mantendo estreitos contactos com outros grupos de localidades vizinhas, fazendo troca e empréstimo de armas. O grupo alargou também o seu raio de acção e concluiu a

⁽⁵⁾ As raparigas recorriam também à prostituição e a outras práticas sexuais especialmente com idosos.

⁽⁶⁾ Pelo menos duas vezes regressaram antes da patrulha que os havia conduzido. Além da simples fuga do estabelecimento, furtavam um veículo nas proximidades que os conduzia a casa.

sua actividade ilícita com o atropelamento de um militar da Guarda com um veículo furtado, causando-lhe ferimentos graves.

O desmantelamento do grupo deveu-se em grande parte à recolha paulatina de informação e de prova e a uma decisão judicial de expulsão do chefe do grupo — o **Ladio** — para o país de origem ⁽⁷⁾.

Dos restantes elementos do **Grupo** α , alguns foram presos ⁽⁸⁾ e outros conduzidos a estabelecimentos vocacionados para a sua reeducação.

2.º Caso:

No início do ano de 1998, depois de ter fugido do estabelecimento onde estava internado, o **Ruby** junta-se ao **Grupo** β (beta) que era constituído por jovens mais velhos (idades entre os 16 e os 22 anos) e que desenvolvia a sua acção delituosa nos concelhos de Almada e Seixal. Para entrar no grupo com um estatuto elevado, o **Ruby** comprou a um outro grupo de jovens, uma espingarda caçadeira ⁽⁹⁾ que fora furtada por aqueles numa residência, em Novembro de 1997.

O **Grupo** β , que tinha na sua constituição base nove indivíduos e outros que gravitam junto de alguns elementos do grupo, já tinha percorrido as escadas da «evolução» encontrando-se num estádio de actuação com definição de estratégias ⁽¹⁰⁾ delituosas para o cometimento de crimes violentos ⁽¹¹⁾ e cujo produto do crime se previa elevado.

Da sua actuação destacaram-se os seguintes casos:

Fevereiro de 1998 (Vale da Amoreira):

Assaltaram uma ourivesaria utilizando a espingarda caçadeira do **Ruby** com os canos serrados e uma pistola, roubando cerca de 25 000 contos em ouro, jóias e dinheiro ⁽¹²⁾. Actuaram com quatro ele-

⁽⁷⁾ O pai, residente em Portugal, recusava-se a exercer qualquer poder paternal relativamente ao filho e foi a mãe que o recebeu no país de origem.

⁽⁸⁾ O **Nelson**, irmão do **Ladio**, condenado a sete anos de prisão por roubos, cumpre pena com posterior expulsão do país.

⁽⁹⁾ De referir que, além das pistolas, normalmente de calibre 6,35 mm, os jovens delinquentes demonstram um interesse especial pelas espingardas caçadeiras que com alguma facilidade obtêm nos furtos em residências e em espingardarias. Preferem as caçadeiras com os canos serrados — acção por eles realizada — e as designadas por *shotgun*. Nestas últimas, o movimento de introdução do cartucho na câmara produz um som característico e de efeito ameaçador para as vítimas e que, segundo estes jovens, dá-lhes «pica», *power*.

⁽¹⁰⁾ Para planearem as acções encontravam-se regularmente nos bairros hostis às autoridades e onde estas eram facilmente referenciadas (ex.: Jamaica, Santa Marta de Corroios). Procediam sistematicamente a reconhecimentos prévios dos locais que pretendiam assaltar.

⁽¹¹⁾ Geralmente ameaçavam com as armas e agrediam desnecessariamente as vítimas.

⁽¹²⁾ Presume-se que o ouro terá sido receptado por um indivíduo traficante de droga.

mentos (**Ruby**, **Frá**, **BM** e o **Bibi** que foi convidado), utilizaram um veículo furtado na Baixa da Banheira sendo o **Ruby** o condutor, em virtude de ser conhecido na zona. Para não serem identificados utilizaram gorros, meias e luvas que deixaram ficar no carro quando o abandonaram num dos locais habituais onde os veículos furtados eram encontrados, um descampado próximo da residência do **Ruby**. Sem explicação aparente deixaram a pistola na ourivesaria. O proprietário em desespero, com a sua arma de defesa pessoal, disparou vários tiros contra o veículo mas foi incapaz de evitar a fuga ⁽¹³⁾.

Março de 1998 (Seixal):

Assaltaram uma ourivesaria utilizando armas com as mesmas características. O produto do roubo foi avaliado em cerca de 2000 contos em ouro e jóias. O proprietário conseguiu referenciar o condutor que, posteriormente, foi possível reconhecer como sendo o **Ruby**. Além deste, actuaram no assalto o **BM**, o **Bolls**, o **Frá** e o **Jack** ⁽¹⁴⁾. Voltaram a usar gorros e meias na cabeça.

Maio de 1998 (Montemor-o-Novo, Moita):

O **Frá** e outros quatro jovens que gravitavam junto do grupo, furtaram um carro no Seixal e foram até Montemor-o-Novo onde assaltaram, com recurso a uma arma branca e a agressões, um estabelecimento comercial. O proprietário foi agredido mas conseguiu reagir e prolongar a luta até à rua. O condutor apercebeu-se da situação e fugiu do local com a viatura deixando o resto do grupo apeado. O condutor, ao ser perseguido pela Guarda do Posto Territorial local, desconhecendo as ruas, entrou numa travessa sem saída e foi detido. Entretanto, os restantes elementos conseguiram furtar um veículo e fugiram do local. Na viagem de regresso cometeram três assaltos com o mesmo *modus operandi* em estabelecimentos comerciais (duas mercearias e um supermercado), na Moita e na Baixa da Banheira. Nestes assaltos voltaram a agredir os proprietários e os funcionários de forma totalmente desnecessária

⁽¹³⁾ A empregada da ourivesaria vítima das agressões, ficou de tal forma afectada com a violência do acto que, apesar de ter tido acompanhamento psiquiátrico, suicidou-se cerca de seis meses depois.

⁽¹⁴⁾ Irmão do Frá.

para a materialização dos objectivos. Cerca de uma semana depois, no decurso da investigação foram todos detidos e, depois de presentes em tribunal, ficaram a aguardar o julgamento em prisão preventiva.

Agosto de 1998 (Sines):

Cerca das 5 horas furtaram 14 espingardas, facas e outro material de caça e de pesca numa espingardaria no centro de Sines cujo valor total foi avaliado em cerca de 2000 contos. O grupo era constituído por nove elementos que se deslocaram desde Almada em duas viaturas que foram oportunamente furtadas naquela zona para o efeito. Em Sines, furtaram um outro veículo que utilizaram para arrombar a montra da espingardaria e que abandonaram no local. Antes, tinham tentado assaltar uma espingardaria em Santiago de Cacém pelo mesmo *modus operandi* só que foram detectados pelo proprietário e tiveram que se pôr em fuga.

Agosto de 1998 (Moita):

O **Ruby**, o **Bibi**, o **Anjo** e o **Pepe**, assaltaram uma ourivesaria. O método habitual, uso de arma de fogo, ameaças e agressões. No decurso do assalto, na fase das agressões, os dois proprietários reagiram e conseguiram tirar o gorro ao **Ruby**, que, ao fugir, abandonou a espingarda caçadeira que depois foi identificada como sendo uma das armas furtadas em Sines. O carro, como tinha sido referenciado, foi abandonado numa localidade próxima, onde furtaram um outro.

No decurso da investigação, no mês de Setembro de 1998, o grupo foi desmantelado e os seus elementos detidos, com excepção do **Bibi** e do **Anjo** que conseguiram fugir para parte incerta no estrangeiro ⁽¹⁵⁾. Os restantes ficaram a aguardar o julgamento em prisão preventiva.

Das armas furtadas em Sines, destaca-se que algumas foram recuperadas em buscas domiciliárias a jovens delinquentes, outras abandonadas em veículos furtados e uma delas enterrada numa praia, todas nos concelhos de Almada, Seixal e Moita, ou seja, as zonas de residência e de actuação dos jovens do **Grupo** α e do **Grupo** β .

⁽¹⁵⁾ Mais tarde, um destes elementos entregou-se voluntariamente na perspectiva de fazer um acordo, tendo, contudo, a decisão judicial sido de prisão preventiva. Veio depois a evadir-se do estabelecimento prisional, encontrando-se a monte.

3.º Caso:

Um grupo constituído por mais de 15 jovens e que actuava sob a orientação do **Rock** dedicava-se, em permanência, ao cometimento de furtos em residências e em estabelecimentos comerciais, furto de uso de veículos e roubos na via pública, estes últimos, com recurso a ameaças à vida e à integridade física das vítimas, em caso de denúncia às autoridades. Pelo menos duas vezes, com planeamento, actuando em grupo, tentaram roubar as armas a caçadores que, de madrugada, esperavam pelos companheiros para irem caçar ⁽¹⁶⁾.

Furtaram uma carrinha carregada de fruta e um outro ligeiro de passageiros e nessa noite, com as duas viaturas, o **Grupo φ** (psi) constituído pelo **Rock**, **Mano**, **Zézé**, **Batman**, **Dário** ⁽¹⁷⁾ e **Nela**, todos com idades entre os 17 e os 20 anos, sabendo que a Escola tinha vigilante, pois o **Batman** era lá aluno, no seu interior, fazem barulho, por forma a atrair o vigilante até eles. Este chega pouco depois, reconhece o **Batman** e avisa que vai comunicar o sucedido. De evidenciar, que quando o **Batman** actuava no **Grupo α**, numa fuga de um assalto, foi colhido por um comboio e uma das pernas foi amputada. Como era um jovem com apetência para o desporto, a população e também por influência do próprio vigilante, o jovem recebe uma prótese tendo-se afirmado como atleta olímpico. O vigilante, depois de falar com os jovens, virou as costas e o **Batman** agarrou-o por trás, estrangulou-o, deitou-o ao chão, ao mesmo tempo que o grupo agredia a vítima com pontapés. O **Batman**, com o pau que já trazia, desferiu vários golpes na cabeça do vigilante, deixando-o inanimado. Ataram as mãos da vítima com os próprios atacadores das botas e amordaçaram-no ficando o **Batman** junto do corpo enquanto os restantes elementos materializaram o acto da subtração, apoderando-se de equipamentos informáticos, aparelhagem de som, chocolates e outras substâncias alimentares, bem como produtos característicos ao funcionamento das secretarias. Retiraram-se do local com os materiais nas duas viaturas furtadas e na viatura da vítima, que depois abandonaram em local ermo.

O grupo dividiu o produto da acção pelos participantes e depois abandonou os outros dois veículos.

Quando a patrulha da Guarda chegou à Escola, alertada por uma denúncia, constatou que o vigilante se encontrava já cadáver e que, curiosamente, o corpo estava circundado por reбуçados. Verificou, ainda, a existência de elevados danos, provocados pelos arrombamentos e por actos de vandalismo desnecessários.

⁽¹⁶⁾ De recordar que a nossa legislação obriga que nestas circunstâncias a arma se encontre devidamente guardada em estojo e desarmada.

⁽¹⁷⁾ À data, encontrava-se evadido do estabelecimento prisional onde aguardava julgamento, por furto e roubo.

No dia seguinte, os elementos do grupo continuaram, impassíveis, a actividade delituosa, actuando em grupo de sete (destacam-se o **Rock** e o **Mano**), realizaram dois roubos na via pública com agressões e ameaças, ao ponto de uma das vítimas, homem de 35 anos, quando no Posto da Guarda percebeu quem eram os autores, se ter recusado a apresentar a queixa e a receber tratamento hospitalar por receio de represálias.

Três dias depois, no decurso da investigação, foram realizadas buscas aos domicílios e espaços que os suspeitos utilizavam como tal, sendo recuperados os materiais da Escola e a fruta que se encontrava na carrinha furtada. Todos os elementos do **Grupo** φ foram detidos e ficaram a aguardar julgamento em prisão preventiva.

Análise dos casos descritos

Evidenciam-se os seguintes aspectos:

- A prática das incivildades, que se afasta significativamente das manifestações naturais de «rebeldia» do processo de desenvolvimento «normal» dos jovens, foi o **patamar de entrada na delinquência e criminalidade juvenil**;
- A **actuação em grupo** foi a característica comum de todas as acções praticadas por estes jovens delinquentes:

Ligação afectiva intensa e um líder nem sempre identificável;
O peso da composição etnocêntrica com um núcleo duro, em torno do qual gravitam outros jovens;

O relacionamento com outros grupos da mesma natureza;
Território próprio (como uma espécie de sustentação do «seu» espaço) e grande mobilidade, favorecida pelos eixos rodoviários, o que proporcionava «incursões» a zonas afastadas;

As referências da subcultura «afro-americana», importadas dos Estados Unidos da América, eram evidentes e afirmavam-se, nomeadamente, pelo uso de alcunhas estilizadas, armas de fogo, violência, impulsividade e imprevisibilidade de comportamentos e outras simbologias de poder (ex.: *shotgun*);

- A passagem dos jovens para outro grupo representou uma transição, marcada pelo agravamento dos actos praticados e intensidade da violência, inserindo-se no conceito criminológico típico de **escalada**;

- Os problemas de base social caracterizaram estes jovens que, na generalidade:

São oriundos de famílias desorganizadas e cresceram sem o apoio de estruturas formais de referência (em regra, viviam com a mãe, numa ausência física e afectiva, fundamentalmente por motivos profissionais);

O primeiro contacto com a Polícia, eventualmente pela ausência de filtros sociais a montante, foi conflituoso, apresentando-se como a primeira fonte de problemas cuja série começou;

Não têm profissão ou são estudantes, nacionais ou estrangeiros residentes há vários anos em Portugal;

- Quando questionados, sempre afirmaram que os actos delituosos eram cometidos por motivo de gozo, para obter meios de subsistência ou para sustentar os vícios.

Conclusões

A eficácia da Guarda Nacional Republicana demonstrada nestes casos, naturalmente, em estreita ligação com a magistratura e em colaboração e coordenação com as restantes forças policiais, representa a assunção das suas potencialidades e qualidade do desempenho dos seus militares, profundamente conhecedores dos ambientes em que se desenvolve este tipo de fenómeno e, não raramente, os intervenientes. Mas não imperou apenas a técnica e a tática policial adequada ao caso em concreto. Também a interacção com a população foi fundamental na recolha de informação, mesmo tratando-se de comunidades problemáticas. Graças a uma actuação pró-activa na investigação, foi possível envolver a população local e, numa proximidade efectiva contribuir, decisivamente, para reforçar o **sentimento de segurança**.

É actuando na génese do problema, logo ao nível das incivilidades (as quais são o primeiro passo para actos de natureza mais grave), que o controlo do **desvio** tem de ser realizado. O papel da polícia é importante mas não exclusivo. O fenómeno da delinquência e criminalidade juvenil só poderá ser combatido com eficácia se as polícias e as restantes estruturas de **controlo social** souberem envolver-se de forma coordenada em função desse objectivo comum.

O que a seguir se descreve, demonstra bem como são efémeras e nem sempre consequentes «vitórias» policiais:

- **Julho de 2001** — cinco jovens, dos quais dois são irmãos, com idades entre os 14 e os 17 anos, depois de realizarem um assalto com

- uma viatura furtada, após várias horas de perseguição policial são detidos. Mensagem pintada no carro: «Agente samos fu...»;
- Recuando ao 3º caso, o do homicídio, percebe-se a desvalorização da vida humana que foi «trocada» por insignificantes valores materiais:

Um rato de computador sem marca;
Um teclado sem marca;
Um agrafador;
Uma embalagem de *Post-it* ...

Muito obrigado pela atenção dispensada.

Manuel Graça Dias

Arquitecto

PREVISIBILIDADE E SEGURANÇA

Penso que fui convidado para esta mesa-redonda por ser arquitecto. Esperar-se-á de mim, então, que fale de *ciudades*, conceito que aparece agregado ao título genérico da sessão.

Se este encontro tivesse tido lugar há um mês atrás, provavelmente haveria muitos assuntos a tratar, mas não viveríamos esta espécie de paranóia securitária em que nos encontramos hoje, dominados pela angustiante pressão provocada pelos recentes acontecimentos. Imagino, assim, que o tema principal da mesa-redonda acabe por entroncar, de algum modo, na nova realidade que o 11 de Setembro nos trouxe.

Em todo caso, penso que continua válida uma espécie de *boutade* que gostaria de formular à entrada de uma reflexão sobre «ciudades e segurança; *boutade* que poderá ser um princípio, também, se se quiser. Se nos centramos na segurança de pessoas e bens — eventualmente o primeiro tema que nos ocorre — em vez de exigirmos o aumento das polícias e dos efectivos das polícias, talvez não fosse «má ideia» tentarmos diminuir a delinquência e o roubo, procurando as causas profundas dessa realidade e avançando para um mundo onde a vida não fosse tão dura para alguns, as assimetrias tão escandalosamente marcadas.

Estas situações não se resolvem com conversas de café e haverá sempre que ir tomando, ainda que de um modo reformista, medidas e decisões, algumas das quais políticas, mas, na sua maior parte, próprias da nossa cidadania e da vontade em tentar regular e ajudar a regular a convivência entre nós e os outros.

A questão da segurança ter-se-á vindo a pôr, cada vez com mais premência, em Portugal, não porque seja um problema novo, mas porque as cidades têm

crescido de um modo bastante impensável até algum tempo atrás. Esse aumento exponencial, tanto em área como em população, certamente agudiza todos os problemas e conflitos que uma sociedade, como a moderna, necessariamente cria.

Não tendo uma leitura muito nocturna do tema — não penso que a *insegurança* seja uma situação da noite, necessariamente, e que à *segurança* estivesse associado o dia —, ampliaria um pouco a perspectiva e o «campo» da reflexão.

Acompanhando minimamente o que se passa no mundo, sabemos que a SIDA ou a hepatite, são hoje causas de enorme insegurança, na sociedade contemporânea; a indústria da *alimentação* (permitindo, por um lado uma distribuição mais equitativa — pelo menos no mundo ocidental — e, por outro os obscenos lucros da multinacionais que vamos conhecendo), para a qual fomos encontrando, a pouco e pouco, fórmulas de regulação e controlo, é, apesar de tudo, um factor de insegurança como recentíssimos escândalos nos têm vindo a lembrar; e a indústria farmacêutica, com a proliferação de medicamentos vários e laboratórios, também se inscreve, para o bem e para o mal — não negando o papel à investigação científica, que tem feito avanços magníficos — no capítulo da segurança das populações.

E há a insegurança provocada pelas alterações climáticas, cujas conexões com a produção de CO_2 é cada vez mais perturbadora; a insegurança provocada pelo adivinhar do esgotamento de um dos bens mais preciosos da humanidade, a água; há a insegurança de não sabermos o que fazer aos lixos, aos resíduos tóxicos, aos restos nucleares; a insegurança que todos os grupos minoritários sofrem, porque diariamente são alvo de discriminações (raciais, sexuais, religiosas, económicas, xenófobas).

Há a insegurança provocada pela guerra entre as nações.

Há tantas «inseguranças» quanto os factores que possam criar instabilidades, desarrumar o esforço racional e democrático que é a *cidade*; esta construção artificial em que tentamos (e conseguimos !) pôr os homens lado a lado a criarem colectivamente, solidariamente.

Gostaria, portanto, de tentar não reduzir esta questão apenas aos «policías e ladrões», a este conceito imediato da «propriedade privada» ameaçada, do pequeno burguês com o seu automóvel, temendo ser «riscado» na grande cidade.

Gostaria que se reflectisse mais alargadamente, a outros níveis, procurando outros patamares de *segurança* ou de *insegurança*.

Em todo caso, e para voltarmos às cidades, tanto a extensão como a demografia, têm vindo a alterar substancialmente o equilíbrio de relação entre os seus habitantes.

Para mim, uma cidade é, ao contrário do que poderia parecer, um *território de liberdade*. Penso que uma cidade é um sítio onde conseguimos (onde temos vindo a conseguir), pôr as nossas diferenças lado a lado; onde negociamos, com

os nossos códigos, regras, bom senso e racionalidade, a possibilidade de tolerarmos as diversas diferenças que são os diferentes contributos.

Claro que há cidades e cidades. Refiro-me ao mundo ocidental onde, de um modo mais ou menos tolerante, temos conseguido equilibrar todas as diferenças. E são as *diferenças*, a grande mais-valia que a cidade nos garante.

Se tivéssemos uma cidade — perdoe-se-me a redundância — de cidadãos iguais, esse seria, provavelmente, um lugar insuportável.

O que nos apaixona é o convívio das *diferenças*: as diferenças entre homens e mulheres; as diferenças entre raças; as diferenças entre religiões; entre perspectivas políticas; entre sexualidades; entre gerações; entre filosofias de vida; entre gastronomias; entre modos de produzir o espaço da cidade, e entre modos de o viver.

E é o «cenário» ou o «pano de fundo», constituído por todas as relações pessoais e de grupo que se estabelecem entre a população que vive a cidade, que é factor, também, da grande complexidade e da grande imprevisibilidade que caracteriza a vida urbana, o que, numa reflexão sobre segurança, pode ser terrível.

A segurança vive precisamente da tentativa de controlo da imprevisibilidade que é, contraditoriamente, o que nos apaixona numa cidade.

Uma cidade que fosse previsível seria uma cidade insuportável.

Do que gostamos, é precisamente, de não sabermos o que nos vai acontecer quando dobrarmos aquela esquina, com quem nos iremos cruzar, que pensamentos iremos ter, que solicitações ocorrerão, quanto poderemos crescer (viver) ao atravessar a cidade.

Poderíamos avançar que a segurança, de algum modo, tenta fechar a imprevisibilidade da vida, porque só assim é que pode haver controlo ou só assim é que pode haver diminuição dessa imponderabilidade que é a ocorrência da *anomalia*; a desorganização provocada pelos muitos factores que co-habitam a cidade e que, aqui, por uma questão de facilidade, poderemos reduzir à *delinquência*.

Se formos optimistas e acreditarmos nos homens, penso que haverá algumas hipóteses de tornar uma cidade «mais segura», hipóteses que não ainda não foram experimentadas.

Embora, volto a referir, não tenha uma especial perspectiva dos perigos nocturnos — imaginando que alguns a tenham —, à noite poderia ser dada a grande dimensão que a cidade atingiu, a noite poderia ser muito mais povoada e muito mais animada — se quiséssemos — tornando-a, por aí, mais *segura*.

Numa cidade com a dimensão de Lisboa não me parece haver razão nenhuma para termos um comércio à moda do século XIX, ou do princípio do século XX, quando não havia luz eléctrica, uma «coisa» que abre às 8 e que fecha às 5 da tarde, deixando durante um enorme período de tempo a cidade deserta, principalmente nas áreas mais comerciais.

Um dos sítios mais tristes de Lisboa — e agora não falo de segurança — é precisamente a Baixa Pombalina, a partir das 5 ou das 6 da tarde, quando o comércio resolve fechar. O comércio fecha; os escritórios fecham; os serviços fecham; os restaurantes que servem as pessoas que trabalham na zona fecham. E tudo aquilo fica verdadeiramente cruel, vazio, invivível, terrível!

Tivemos agora, recentemente, uma experiência interessante, na Rua de São Bento, com uma iniciativa tomada pelos antiquários da rua.

A Rua de São Bento, tem-se vindo pouco a pouco a especializar. Nos anos 70 era uma rua cheia de ferros-velho e adelistas que, entretanto, foram transferindo os negócios para uma tipologia mais requintada, a venda de antiguidades. Essas casas, que já são 29 — pelo menos foi o que li, nas tarjetas espalhadas pela rua —, nos 3 últimos dias de Setembro fizeram a experiência (pelo terceiro ano consecutivo) de estar abertas até à meia-noite ou até à uma. Eu não sei se a rua ficou mais segura, o que é certo é que estava muito mais animada e divertida! Descer a Rua de São Bento nesses dias, com umas passadeiras vermelhas que os comerciantes puseram à porta, uns archotes a alumiar o passeio, as luzes todas abertas vindas de dentro das lojas e, sobretudo, com muita gente a entrar e a sair aproveitando o facto daquele comércio estar aberto «fora de horas» — a uma hora a que as pessoas estão mais disponíveis —, tornaram a rua, *mais cidade*. Cidade *cosmopolita*; cidade *cidade*; cidade *viva*.

Isto é uma solução muito possível. Não sei se em termos de segurança tem alguma valência, algum valor. Provavelmente, a partir da meia-noite, a Rua de São Bento ficou outra vez vazia (talvez apenas com um pequeno grupo de pessoas à espera para entrar na Casa da Amália, no dia seguinte).

Mas interessa-me reflectir nesta possibilidade da cidade — que sendo tão grande, tendo tantos habitantes — poder continuar a diversificar a oferta ao longo das horas do dia; nesse sentido, sendo mais útil aos cidadãos! Mais *aproveitada*! E se houver uma coincidência entre este uso *mais extenso* e a diminuição da insegurança (parece-me fácil elaborar estatísticas a partir destas experiências), teremos aqui, certamente, uma hipótese de a tornar mais segura.

Noutro registo, totalmente diferente, teríamos também que reflectir sobre os limites do nosso conceito de segurança. Podemos ir buscar outro tipo de exemplos: segurança contra incêndios ou segurança contra determinado tipo de cataclismos naturais.

Temos relatos que nos mostram como, ao longo da História, essas tragédias foram horríveis. (Basta referirmos — para mais uma vez nos ficarmos por Lisboa — o Terramoto de 1755.)

Violentos abalos na estrutura das cidades aos quais, no pós-cataclismo, elas e a arquitectura foram respondendo, à maneira da época, tentando impedir, ou minorar, se não os fenómenos, pelo menos os seus resultados.

Nós sabemos que o Terramoto de Lisboa matou muita gente, não somente pelo facto da terra ter tremido e dos edificios terem caído, mas também porque os incêndios se propagaram e porque foi acompanhado pela entrada das águas do Tejo em toda a região baixa da cidade. A Baixa Pombalina foi a principal zona afectada, por ser muito povoada e por toda ela ser densamente ocupada por um tipo de cidade semelhante aquele que hoje vemos em Alfama.

Uma das consequências mais interessantes foi a chamada arquitectura pombalina (que é uma arquitectura com bastante modernidade, até porque introduziu conceitos de grande eficácia construtiva, como a prefabricação, mas isso agora não vem ao caso) ter tentado jogar em três campos «preventivos»:

- os edificios passaram a ser construídos com outro tipo de estrutura, a chamada estrutura de gaiola, a partir de um entrançado de madeira, que procurava ser mais flexível no caso de terramotos;
- foram propostos os separadores — as paredes meeiras — entre os vários edificios e os respectivos telhados, no sentido de impedir a propagação dos fogos, e possibilitar um mais rápido ataque;
- todos os pisos térreos foram minimamente impermeabilizados, construídos em pedra (bem como os primeiros lanços de escadas) tentando-se, assim, garantir uma certa segurança face a eventuais cheias.

Cada situação foi, de algum modo, recolher informação ao desenvolvimento científico da época para tentar, a partir dos conhecimentos existentes, ultrapassar alguns problemas que se punham a nível de segurança de pessoas e bens.

Mas também sabemos que estes cuidados, postos na circunscrição dos fogos, na nova cidade pombalina, se mostraram ineficazes quando, em Agosto de 1988, perante as paredes interpropriedades já todas esburacadas, os madeiramentos em mau estado de conservação e os diversos pisos transformados em armazéns de lixo, papel e tecidos (dado o irrisório das rendas), um fogo muito grande destruiu parte do Chiado.

O acto seguinte foi a reconstrução daquela parte da cidade por Siza Vieira que propôs novas estruturas em betão. Todos os requisitos contemporâneos de segurança contra incêndios foram então montados: as escadas têm câmaras de fumo, portas antifogo, aberturas antipânico, toda uma série de cuidados, minimamente rodados e experimentados, no sentido de evitar as mesmas catástrofes.

Mas sabemos também que uma situação totalmente nova e impensável, como a que teve lugar em Nova Iorque, no passado mês de Setembro, tornou vão todo o esforço desta nova ciência de segurança contra incêndios. Uma situação completamente não prevista, esteve na origem de um imenso número de mortes, abalando e rebentando integralmente com uma enorme parte de Manhathan.

Não quero deixar aqui a ideia de que não seja possível controlarmos o que quer que seja, a nível da segurança e da prevenção; acho que é possível haver um controlo mínimo. Mas penso que deveríamos tentar serenar a nossa ansiedade, já que não podemos viver na paranóia de imaginar conseguir controlar tudo.

Por maior rigor que neste momento exista nos aeroportos, impedindo a entrada de *xactos* e tesouras das unhas, nada conseguiu prever um acidente, como o que ocorreu ontem, em Linatte, quando um avião, no meio do nevoeiro, sem ter sequer levantado voo, bateu numa avioneta, indo-se espatifar depois contra um armazém, levando consigo 120 pessoas.

Há sempre um factor de imprevisibilidade e de risco que, provavelmente, poderá a ser diminuído, se as causas, que estão imediatamente antes, puderem ser controladas. Mas, do meu ponto de vista, não deveríamos entrar numa obsessiva espiral securitária e controladora com o objectivo de conseguir tornar absolutamente *previsível* a alegria da cidade.

José Medeiros Ferreira

*Deputado à Assembleia
da República*

Começo por agradecer o convite que me foi feito pela Inspeção-Geral da Administração Interna na figura do Doutor Maximiano que trouxe, aliás, uma gravata em diálogo com ele. Quero agradecer também a apresentação que o meu querido amigo e colega, de há muitos anos, Eduardo Prado Coelho, acaba de fazer.

A propósito, gostava de começar por referir como a memória pode ser selectiva.

Até o Eduardo Prado Coelho começou o meu currículo político dizendo os cargos institucionais que eu tive depois do 25 de Abril. Não referiu aquela parte que no meu coração é mais funda, embora tenham sido actividades mais informais e que começaram nas associações de estudantes no início dos anos 60. Actividades que se prolongaram numa candidatura pela oposição democrática em 1965 e, como muitos se recordarão, candidatura obrigada a desistir, dado o clima de insegurança que se criou à volta dos candidatos da oposição democrática quando, pela voz do, então jovem advogado, Dr. Mário Soares, que encabeçava a lista, referiram que a solução para a questão ultramarina teria que passar pela autodeterminação. Estávamos em 1965.

Essa parte do meu currículo eu tenho muito orgulho nela e penso que é ela que explica a minha actividade política depois do 25 de Abril em termos institucionais e envolvendo aqueles cargos, alguns dos cargos, que o Eduardo Prado Coelho referiu.

Obviamente, se faço esta observação é com todo o carinho e amizade que tenho pelo Eduardo Prado Coelho e, com certeza, quando ele referiu os cargos institucionais, partia do princípio que todos nós tínhamos bem presente essa parte mais substancial das motivações políticas.

Vamos agora passar à frente, para o tema que nos traz aqui.

Quando o Dr. Maximiano me convidou para fazer parte deste painel, interroguei-me, perante mim próprio (porque eu disse-lhe logo que sim, não consegui resistir ao convite, e disse-lhe logo que sim mas, depois, comecei a interrogar-me) o que é que pretendiam de mim? No fundo temos que fazer essa interrogação.

Pensei então, curiosamente, num diálogo que tive como membro da Comissão Política da primeira candidatura do General Eanes, em 1976.

Na altura, quando me apresentaram o lema, as propostas de *slogan* e de temas para a campanha eleitoral, apareceu um que foi discutido.

A ideia forte era:

«A Liberdade em Segurança»

Lembro-me muito bem de que essa liberdade em segurança motivou uma grande discussão política entre os membros da Comissão Política do General Eanes, sobretudo os membros mais à esquerda que se interrogavam, «porquê a liberdade em segurança?». Tanto mais que o Partido Comunista apresentava-se com o lema, «Dá mais Força à Liberdade».

Lembro-me de ter dito nessa altura, em 1976, que:

— «Bem, enquanto for a liberdade em segurança estamos numa fase muito positiva da sociedade portuguesa. O problema será quando se colocar a questão de ‘viva segurança em liberdade’».

Vinte e cinco anos depois (se nós quisermos ser analíticos, neste momento), há uma sensação difusa de que, já não estamos naquela fase de «viver a liberdade em segurança» mas de que, ao menos, em termos mundiais, europeus e nacionais (logo veremos durante a discussão), nos encontramos a «viver a segurança em liberdade».

No fundo, estes temas atravessam as épocas, atravessam as sociedades e oscilam sempre num binómio, como este que acabamos de referir, a liberdade e a segurança.

Eu vou tentar, dar uma certa ordem à minha intervenção, com três tópicos, sabendo obviamente que o último é o que mais interessa.

O primeiro tópico é que o mundo está mais perigoso em geral. Está mais inseguro.

O segundo tópico tem a ver com a União Europeia, com o Continente Europeu, que tem uma tendência muito difusa de se constituir numa espécie de «Santa Aliança». Note-se que é de propósito que eu acentuo esse aspecto securitário nos objectivos imediatos da União Europeia.

O terceiro (e último tópico) tem a ver com a nossa cultura. Com a cultura portuguesa.

A cultura portuguesa é uma cultura pouco dada ao risco. Os portugueses são avaros do risco. De facto, tudo o que é incerteza, tudo aquilo que o arquitecto Manuel Graça Dias aliás referiu, nem tudo é previsível. Isso inquieta muito.

Os parâmetros de uma cultura que é uma cultura em que os bens são raros, em que existe a sensação de que a vida é precária e de que temos que poupar tudo, e que também temos que poupar na liberdade. Portanto há uma pulsão cultural geral nesse sentido.

E então quando estes três planos, que tentei aqui esquematizar, um mundo mais perigoso, uma União Europeia mais dada às questões securitárias, uma cultura nacional em que a sensação de risco perturba psicologicamente a colectividade, requer depois um esforço de compensação cultural para travar aquilo que poderia ser o desencadeamento em cascata de uma atmosfera securitária excessiva.

Em primeiro lugar, o Mundo está mais perigoso.

Não vale a pena fazer grandes considerações. A actualidade fala por si.

Ninguém sabe o dia de amanhã.

Esperemos que tudo se mantenha no quadro actual de uma gestão racional da situação internacional, como até aqui, e que não se venha a verificar aquele processo que, a História também assinala, que é o de um simples acto terrorista poder desencadear guerras entre estados.

Escuso de dizer perante uma plateia tão institucional e selecta:

- que a 1.^a Guerra Mundial começou quando um jovem, estudante (que não era da associação de letras), sérvio, assassinou o arquiduque Francisco Fernando numa cidade, hoje muito conhecida, a cidade de Sarajevo;
- que o Império Austro-Húngaro assinalou desde logo que a Sérvia teria certamente algo a ver com esse assassinato;
- e que, três semanas depois do assassinato (como o tempo às vezes é semelhante), foi lançado um ultimato à Sérvia.

A princípio pensou-se que a guerra seria localizada.

Depois pensou-se que, com o accionamento de algumas coligações, seria uma guerra europeia.

Mas, quando se pensou que seria apenas europeia, tornou-se numa Guerra Mundial.

O calendário das guerras naquela altura impunha o inverno como o limite natural ao desenvolvimento das campanhas terrestres. Portanto tudo fazia querer que a guerra se iria desenvolver entre Julho, que é um mês óptimo para desencadear qualquer guerra, porque o terreno está seco e as tropas daquela altura podiam progredir em terrenos duros com mais facilidade e, quando chegassem as chuvas de Dezembro, e os gelos, então, as frentes delimitadas iriam permitir às diplomacias arbitrar o vencedor e os termos finais do conflito.

Como sabem, o prolongamento dessa situação não foi atribuído a ninguém. Mas, se virem as previsões do início do conflito, verão que elas não ultrapassavam seis meses.

Estou convencido que não será este o caso e que haverá hoje uma racionalização e uma previsão muito maior dessas consequências.

Mas, o que é certo é que, rapidamente, muitos estados (e muitas entidades que nem sequer são estatais), aproveitaram esta conjuntura emocional para fazerem aquilo que Jean-Jacques Rousseau pede a todos os legisladores para **não** fazerem, que é, o de legislar no momento em que as emoções estão mais fortes.

E ele diz, com aquela calma de um velho genebrino, que o momento de legislar separa o legislador do tirano.

O tirano legisla em situações de crise.

O legislador prefere arrefecer a cabeça para o fazer.

Mas, estes são fenómenos que nos ultrapassam e, se os refiro aqui, é apenas para comprovar este tópico, de que **o Mundo está mais perigoso** e que não sabemos a evolução (neste momento ninguém poderá garantir), a evolução da situação internacional neste domínio.

Esperemos que tudo seja conduzido com a racionalidade com que, até este momento, da parte, nomeadamente, dos Estados Unidos, está a acontecer.

Esta é a minha posição perante o que se está a passar.

O segundo nível, tem a ver com a União Europeia e uma tendência que vem, de há uns tempos a esta parte, de colocar, à frente na construção europeia, a cooperação policial e a cooperação judicial, antes de se dotar a União Europeia de órgãos de fiscalização democráticos sobre essas matérias.

Enquanto houve uma guerra ideológica no Continente Europeu em relação às liberdades, os países da União Europeia tinham um compromisso muito forte, porque a guerra das liberdades públicas era uma guerra ideológica contra o leste europeu e contra os regimes comunistas. Portanto, havia uma necessidade objectiva de manter intacto o acervo das liberdades individuais e das liberdades públicas.

Com o fim da guerra fria, o lado instrumental da defesa das liberdades individuais e das liberdades públicas deixou de existir. Ficou apenas o lado normativo, intrínseco à defesa das liberdades individuais e das liberdades públicas, para mantermos a nossa civilização de liberdade.

É um risco que, felizmente, em 1997 a União Europeia tentou de certa maneira limitar, introduzindo no Tratado de Amsterdão o célebre artigo 6.º (que os senhores têm presente com certeza), sobre os princípios fundamentais nos quais assenta a União Europeia que são, exactamente:

- a defesa dos direitos humanos;
- a promoção das liberdades públicas, democracia e liberdade.

Portanto, este artigo 6.º é a primeira explicitação de que não haverá retrocesso ou, pelo menos, um retrocesso que coloque em causa esses limites.

Mas, a União Europeia, em termos da cooperação parafederal (vamos chamá-lo assim, para não causar qualquer problema de conceptualização), tem vindo a avançar muito mais na cooperação policial e na cooperação judicial, do que propriamente na emergência de poderes políticos democráticos que possam fiscalizar essa nova dimensão. Esse aspecto da União Europeia contrasta, sensivelmente, com o processo federal nos Estados Unidos da América.

Nos Estados Unidos da América foi o poder federal da União que promoveu os direitos, liberdades e garantias, sendo que os estados federados eram obrigados a seguir o padrão — mais exigente em termos de liberdades e garantias — da federação. O símbolo disto é «The Bill of Rights» (que surge dois anos depois da Constituição) que é a uma garantia federal aos direitos individuais. Assim como as Emendas 13.^a e 14.^a da Constituição Norte-Americana, de 1865 e de 1868.

É o poder federal a dizer aos estados federados, «os senhores têm que respeitar os direitos civis», *máxime*, a proibição da escravatura que, como sabem, foi o tema que levou a União, a Federação, a chamar a si a defesa dos direitos individuais.

Na União Europeia, difusamente, passa-se o contrário.

É esse ponto que merece ser tornado transparente. Para que a gente tenha consciência do desequilíbrio que se está a produzir no seio da União Europeia.

As liberdades individuais, as liberdades públicas e, já agora, a segurança, estão mais protegidas a nível nacional, a nível de cada estado membro, do que ao nível da Comunidade e da União.

É este desequilíbrio que faz com que eu tenha dito no início da minha intervenção, que há algo da cultura da «Santa Aliança» que rodeia, um pouco, os fabricantes das normas comunitárias.

É isso que tem que ser denunciado.

É isso que os cidadãos europeus têm que exigir da União Europeia. Que ela garanta, ao nível máximo, as liberdades, a cidadania. Para então poder legislar, como deve ser, a nível da segurança europeia e da cooperação policial e judicial europeia que, obviamente, é uma necessidade dos nossos dias e não é isso que está em causa.

Terceiro tema, tem a ver exactamente com a cultura nacional refractária ao risco.

Eu, às vezes, ao olhar para as nossas cidades (em geral, venho muitas vezes de avião de Ponta Delgada e chego muito tarde a Lisboa, podia ser outra cidade, isso é comum a várias cidades), e quando me meto no táxi, aí pela 1 hora da manhã, que é uma hora razoável para um noctívago, atravesso a cidade e a cidade está deserta. Deserta.

Fico a pensar, será que é um recolher obrigatório implícito ?

Será, como quem não diz a coisa, «às 11 horas da noite façam o favor de fechar a porta». Será ?

Essa é, na minha perspectiva, a grande impressão que uma pessoa tem quando, hoje em dia, atravessa diversas cidades.

Cidades duais à noite, onde existem as ruas desertas, e depois existem os centros de «movida». Especializados. Extremamente localizados. Onde, de novo, há a gestão da segurança e da insegurança.

A gestão da segurança, na maior parte do território citadino, faz-se pela conjugação dos excelentes programas de televisão que nós temos, e que obriga o cidadão a fazer *zapping* (quem é que não conhece este acto cultural ?). Estar ali, durante 40 e não sei quantos canais (eu faço a volta toda), quando, ao terceiro canal, ou quarto, ou quinto (não interessa agora), o que cidadão devia fazer era, «Eh pá ! Vou sair. Vou à minha tertúlia de café».

Mas o que é que acontece ?

Os cafés antigamente nas cidades fechavam entre a 1 e as 3 horas da manhã.

Posso dar como exemplo o nome de um café, que já não existe e portanto não é publicidade, o «Monte Carlo», perto do Saldanha, que fechava precisamente entre a 1 e as 3 horas da manhã.

Confesso que não sei se era legal ou não. Confesso. Mas, o que é certo, é que nós íamos para o café. E estávamos ali. Até à 1 da manhã, 2 da manhã.

Hoje em dia os cafés fecham às 22 horas/22,30 horas.

Eu, às vezes, vou tomar um café, ali no meu bairro e às 22 horas os empregados (penso que não é só por uma questão de horário de trabalho), já estão a pôr as cadeiras em cima umas das outras. Essa é que é a verdade.

Há o sentimento implícito de que existe um recolher obrigatório, e de que às 23 horas o melhor é estar a ver *A Bola é Conosco* ou um outro programa qualquer, desses onde a liberdade de expressão está garantida.

O que fazer ?

Porque o problema não é só nosso.

Nós já vimos que há uma cultura nacional em que o risco não faz parte muito das nossas aquisições. Mas isto é um problema que se coloca a vários níveis.

Eu, por exemplo, estive na última Assembleia do Conselho da Europa onde foi discutido e aprovado o «Relatório Boquet», de nome do seu relator, um francês, sobre segurança e prevenção da criminalidade nas cidades europeias, em que se propõe a criação de um Observatório Europeu.

Ao ler o relatório (que eu por acaso trago e tenho a certeza que a maior parte de vocês conhece), o que se diz aqui sobre as 120 cidades europeias, que estiveram numa reunião de Nápoles, acho que podemos estender às nossas gran-

des e médias cidades nacionais (para terminar que eu não queria tomar demasiado o vosso tempo), com as seguintes propostas, que me parecem interessantes, e que eu também faria, embora acrescentando uma, muito minha, é no fundo isso que o arquitecto Manuel Graça Dias referiu na sua intervenção:

Porque não estender, porque não difundir actividades que tanto se podem fazer de dia como de noite? Para que elas também se processem durante a noite.

O comércio. Foi aqui dito o comércio. Mas outras.

Eu, por exemplo, propunha, como deputado que sou, que o Parlamento, que a Assembleia da República funcionasse à tarde e à noite. Em vez de funcionar no horário normal.

Por duas razões.

Primeiro, porque acho que o cidadão, que tem um horário de trabalho normal, devia poder, querendo, ir assistir às sessões do Parlamento. E, portanto, era bom que o Parlamento centrasse (aliás, há parlamentos que fazem isso), a sua actividade num período tal que, pelo menos, uma parte dos seus trabalhos pudesse ser acompanhada pelo cidadão que se interessasse por isso.

Segundo, para dar um exemplo. Para mostrar como a noite é segura. De que à noite nem todos os gatos são pardos.

Muito obrigado.

Min Zhou

*Professora da UCLA
Universidade da Califórnia,
Los Angeles,
USA*

**BAIRROS DE IMIGRANTES EM LOS ANGELES:
CONSTRANGIMENTOS ESTRUTURAIS E RECURSOS INSTITUCIONAIS
PARA AS FAMÍLIAS E AS CRIANÇAS**

Sumário Executivo

A minha pesquisa em bairros étnicos da «Chinatown», da «Koreantown» e da «Pico-Union» (um bairro de imigrantes do México/América Central) de Los Angeles incide sobre três questões básicas: como são os bairros de imigrantes nos centros das cidades, como é que os factores de risco associados ao estatuto de imigrante e as condições de gueto afectam as crianças imigrantes e as suas famílias, e como estes bairros criam recursos sociais para a educação das crianças imigrantes. Na minha opinião, as crianças e outros residentes em bairros de imigrantes são tendencialmente pobres, socialmente isolados da faixa central da sociedade, vivem em casas abaixo dos padrões normais com ruas que não são seguras, e ficam mal preparados por escolas inadequadas, elevado número de desistências, baixo aproveitamento académico e fracas aptidões de língua inglesa. No entanto, os bairros de imigrantes diferem de acordo com uma variedade de parâmetros — estando a classe e a concentração das organizações/negócios étnicos entre as características mais notáveis. Se os bairros nos centros das cidades são capazes de criar recursos para combater as condições adversas ou permitir que estas condições se tornem piores, depende do modo como estão organizados e de como realmente a economia étnica está integrada nas estruturas organizacionais dos bairros de imigrantes pobres. Realçando a importância da educação e das organizações sociais estabelecidas no bairro, concluo dizendo que o modo como investimos no bairro pode afectar o sucesso das crianças nas áreas dos centros das cidades.

A minha pesquisa centra-se na forma como os bairros afectam as famílias e as crianças imigrantes. São três as questões de primordial importância. Em primeiro lugar, como é que são, hoje em dia, os bairros de imigrantes nos centros das cidades e como é que os factores de risco associados ao estatuto de imigrante e as condições de gueto afectam as famílias imigrantes e as suas crianças? Em segundo lugar, como é que as comunidades estão organizadas, a nível local, e como é que as organizações comunitárias diferem em relação aos vários grupos étnicos? Finalmente, como é que os bairros enfrentam as condições sociais e económicas e como é que as várias instituições estabelecidas no bairro se relacionam umas com as outras de modo a criarem recursos sociais para a educação das crianças imigrantes.

Como é bem sabido, os imigrantes estão altamente concentrados nas grandes cidades da América e, dentro delas, nos bairros dos centros. No passado, os imigrantes usaram os seus bairros nos centros das cidades como trampolim para mobilidade social e eventual integração na faixa central da sociedade. Alguns desses bairros ainda têm essa função mas outros encontram-se em elevado risco de mobilidade decrescente ou enclausurada. Basicamente, a questão não é saber se as crianças imigrantes se encontram aptas a avançar para além do estatuto dos seus pais, mas sim se podem alcançar a classe média americana e porque é que algumas são capazes de ter sucesso enquanto outras falham, tendo em conta o similar contexto social desfavorável em que crescem.

As crianças em idade escolar passam uma considerável parte do seu tempo na escola. Mas também há muitos dias em que não têm escola e, em cada dia, há pelos menos seis horas diurnas durante as quais as crianças não estão na escola. Durante essas horas fora da escola, as crianças ou ficam em casa, participam em actividades organizadas no seu bairro ou em qualquer outro local, ou simplesmente deambulam pelas ruas. As condições dos bairros nos centros das cidades não estão geralmente muito viradas para a educação destas crianças.

Como é que são, hoje em dia, os bairros de imigrantes nos centros das cidades e como é que os factores de risco associados ao estatuto de imigrante e as condições de gueto afectam as famílias imigrantes e as suas crianças?

A minha pesquisa centrou-se em três bairros do centro de Los Angeles: «Chinatown», «Koreantown» e «Pico-Union», que é um bairro de imigrantes do México/América Central. Estes bairros têm, pelo menos, três características distintas, comuns a cidades como Nova Iorque e Miami onde a proporção de imigrantes é significativamente mais elevada que em outras cidades. A primeira característica é que os bairros de imigrantes são dominados por minorias raciais e étnicas.

Nestes três bairros, mais de 85 % dos residentes pertencem a minorias étnicas ou raciais, predominantemente provenientes do México, da América Central e da Ásia. A segunda característica é que a maioria (mais de dois terços) nasceu no estrangeiro. Ao dizer isto, estou a referir-me aos residentes de primeira geração. Embora os seus filhos tenham nascido nos EUA, muitos estão a crescer no seio de famílias de imigrantes. E uma terceira característica comum é que a maioria das famílias é pobre.

O quadro 1 mostram como são, hoje em dia, os bairros de imigrantes.

QUADRO I

Características seleccionadas de bairros nos centros das cidades
Los Angeles, 1990

	«Chinatown»	«Koreantown»	«Pico-Union»
Branços não hispânicos	7,8 %	12,6 %	6,7 %
Negros não hispânicos	1,1 %	6,7 %	3,1 %
Latinos	37,1 %	51,1 %	77,6 %
Asiáticos	53,8 %	29,3 %	11,9 %
Outros	0,2 %	0,3 %	0,7 %
Nascidos no estrangeiro	66,9 %	69,1 %	70,3 %
Rendimento médio do lar	\$ 21 000	\$ 21 000	\$ 16 000

Fonte. — Censo da População dos Estados Unidos, Regiões de Censos, 1990.

Estas características dos bairros significam que as crianças imigrantes que crescem nos centros das cidades estão socialmente isoladas da faixa central da sociedade e têm pouco contacto com os americanos brancos ou da classe média da mesma etnia. Também significa que estão culturalmente expostas, quer à cultura de minoria no seio da qual nasceram e que é muitas vezes contrária aos padrões gerais, quer às culturas imigrantes das quais as crianças imigrantes muitas vezes tentam arduamente distanciar-se, quer ainda à cultura geral materialista, que é propagada pela televisão. Estão também em desvantagem devido à pobreza, condições de vida abaixo dos padrões, ruas inseguras e miséria económica, e ainda prejudicadas por escolas inadequadas e turbulentas.

As desvantagens do bairro são também exacerbadas por outros factores de risco associados ao estatuto de imigrante. Um desses riscos é a ruptura, que mina a costumada medida de controlo social. A migração provoca a ruptura dos padrões normais das relações sociais no seio da família, tais como as relações entre pais e filhos e entre marido e mulher. Outro factor de risco é a falta de supervi-

são de adultos em casa. A maioria das crianças imigrantes vive em famílias em que ambos os progenitores trabalham a tempo inteiro. Em muitos casos, esses progenitores possuem vários empregos e em diferentes turnos. Assim, os progenitores não têm tempo suficiente para supervisionar as suas crianças. Um terceiro, e talvez mais devastador factor de risco, é a erosão da autoridade parental. Muitas vezes os progenitores preocupam-se porque os seus filhos têm demasiado tempo livre, muito pouca supervisão de adultos e muitos perigos nas ruas, mas não têm autoridade para exercer o poder paternal. A falta de conhecimentos de língua inglesa por parte dos pais faz com que as crianças desempenhem o papel de pais. As crianças lêem o relatório escolar aos pais e contam-lhes o que se passa na escola, como lhes convém, fazendo também de intérpretes para os pais nas reuniões de professores e alunos. Num caso várias vezes citado, uma professora ficou intrigada perante o rosto sorridente de um pai quando lhe disse que o filho estava suspenso da escola. O que a professora não sabia era que o aluno tinha traduzido as suas palavras para o pai como significando que ele estava a ir tão bem nos estudos que a professora tinha decidido conceder-lhe umas férias. Quando os progenitores utilizam os seus próprios sistemas de disciplina para com as crianças (muitas vezes castigos corporais), são ameaçados pelo poder que os seus filhos têm de chamar o 112. Ficam então sujeitos ao risco de serem detidos por abuso de menores. Um quarto factor é o problema da língua entre as próprias crianças. Muitas têm dificuldade em compreender os professores ou expressar-se nas aulas, o que torna a educação de crianças imigrantes um grande desafio.

Como é que as comunidades estão organizadas a nível local e como é que a organização da comunidade varia consoante a raça/etnia ?

Sabemos que os bairros são contextos cruciais na influência que têm sobre a experiência educacional das crianças imigrantes. Se os bairros conseguem criar recursos para combater as desvantagens ou permitem que as condições adversas se tornem piores, depende do modo como estão organizados. De uma maneira geral, vemos como os bairros estão bem organizados por meio de vários parâmetros. Um deles é a variedade de organizações sediadas no bairro, o segundo é o número dessas organizações e o terceiro é o modo como essas organizações estão interligadas e como envolvem os residentes locais e as crianças nesses bairros.

No nosso estudo em Los Angeles, analisámos quatro tipos de estruturas sociais sediadas nos bairros. Uma delas é constituída pelos equipamentos públicos — isto é, bibliotecas, salas de leitura, parques e outros equipamentos de lazer que estão disponíveis no bairro. As instalações escolares são uma estrutura muito importante do bairro porque muitas crianças passam o seu tempo pós-escolar nos recreios das escolas e nos campos de basquetebol e ténis. Um segundo tipo é constituído pelas organizações de serviço étnico e sem fins lucrativos. Fomos

ver como é que estas organizações prestam serviços aos imigrantes e quais os seus objectivos. O terceiro tipo é constituído pelas organizações religiosas. As igrejas e templos são organizações muito importantes a nível da comunidade. Incluímos também um quarto tipo de organização — negócios étnicos ou negócios privados — para ver que tipos de negócios existem, a quem pertencem esses negócios e se os negócios privados são úteis às necessidades educacionais das crianças.

Chegámos à conclusão que o problema central que muitos bairros dos centros das cidades enfrentam é o desinvestimento, juntamente com a saída, para fora dessas comunidades, de negócios étnicos e de organizações sediadas nas comunidades, e até mesmo de organizações sem fins lucrativos. O que acontece, geralmente, é que os negócios são retirados dos centros das cidades e o investimento é feito noutros lugares devido ao elevado risco e ao baixo lucro; também algumas organizações de serviços sem fins lucrativos ficam sem fundos e encerram. Há ainda um grande problema em relação à desconexão entre os residentes locais e os seus parceiros étnicos que se deslocam em sentido ascendente para a classe média ou para a classe média americana, em geral.

Existem algumas excepções e diferenças entre os grupos étnicos, de acordo com estes parâmetros. A «Koreantown», por exemplo, sobrevive com uma grande diversidade e concentração de negócios étnicos, apesar da grande proporção de residentes não coreanos, mesmo após os distúrbios civis de Los Angeles em 1992. A «Chinatown» sofreu um certo declínio, em grande parte devido ao crescimento da vizinha comunidade de imigrantes chineses de classe média. Mas também existem sinais de renovação por parte de empreendedores do sudeste asiático residentes em «Chinatown». «Pico-Union» está, geograficamente, sobreposta a «Koreantown». Embora exista uma grande concentração de negócios étnicos, estes estão, na sua maioria, nas mãos de coreanos. Uma diferença fundamental nestes bairros é a propriedade destas organizações. Como é bem sabido, se os negócios e organizações pertencem a pessoas da mesma etnia, mais membros dessa etnia se envolverão nessas organizações, criando uma comunidade étnica que atrai a participação de residentes locais da mesma etnia e de residentes suburbanos da mesma etnia pertencentes à classe média, mas exclui quem não pertence a essa etnia. Na «Koreantown», muitas das organizações étnicas estão efectivamente em condições de atrair a classe média suburbana para essas organizações e assim elas tornam-se um local de interacção para pessoas da mesma etnia pertencentes a diferentes classes.

Observámos que na «Koreantown», nas instituições privadas ao serviço das crianças e dos jovens, a presença da classe média é muito óbvia — por exemplo, muitas famílias coreanas enviam as suas crianças para essas escolas de língua coreana, para escolas de preparação intensiva e para a igreja e actividades recreativas aí existentes. Em resultado disso, existe um alto nível de interacção entre

as crianças provenientes de famílias coreanas pobres e outras da mesma etnia pertencentes à classe média. Desta maneira, tanto os progenitores como as crianças obtêm muitas informações e recursos que, de outro modo, não estariam disponíveis no bairro.

As crianças latinas também vivem no bairro mas, devido às barreiras linguística e cultural, não têm acesso às organizações étnicas coreanas. Penso que se os latinos (especialmente imigrantes do México/América Central) possuíssem mais organizações, tal facto removeria algumas das dificuldades que as crianças latinas enfrentam. Observámos que as crianças asiáticas têm muito melhor aproveitamento na escola que as crianças latinas, mesmo apesar de essas crianças viverem nos mesmos bairros e frequentarem as mesmas escolas. A diferença fundamental é que as crianças asiático-americanas têm um maior acesso a uma maior variedade de actividades extra-escolares, tanto privadas como financiadas por fundos públicos, que as crianças latinas. Como resultado, têm uma grande vantagem sobre as crianças latinas nesse aspecto. É evidente que o modo como os bairros estão organizados depende muito do estatuto social e económico anterior à migração e da recepção da sociedade de acolhimento aos grupos de diferentes origens nacionais.

As minhas observações também revelam a importância do efeito da economia étnica na realização de capital social ao nível do bairro. Em primeiro lugar, a concentração de actividades comerciais nos bairros dirigidas por empreendedores da mesma etnia pode realçar, nesses bairros, as condições de investimento e outros tipos de negócios. Em segundo lugar, a concentração de actividades comerciais e sociais permite às pessoas saírem às ruas e irem a espaços públicos para interagirem. Quando estão a interagir, as pessoas com os mesmos antecedentes étnicos estão predispostas a concordar com certos objectivos e também com os meios para atingir esses objectivos — o que forma um importante mecanismo de controlo social. Por exemplo, um adolescente de «Chinatown» disse «podemos dar uma resposta mal educada em frente dos nossos pais em casa mas não o podemos fazer em público [em ‘Chinatown’] porque isso faria com que fizéssemos figura de estúpidos». Esta declaração revela a consciência de fazer parte de uma grande comunidade, isto é, o conhecimento do código de conduta comum significa que as pessoas concordam sobre certos tipos de normas sociais e agem de acordo com elas. Assim, quando as pessoas estão ligadas à comunidade, estão sujeitas a estes controlos.

Em terceiro lugar, a concentração de instituições educacionais privadas não só apoia objectivos educacionais mas também compensa a falta de fundos públicos e de equipamentos públicos no bairro. As escolas de língua étnica, por exemplo, não estão efectivamente a ensinar a língua porque as crianças e os jovens não estão, na realidade, interessados em aprender a língua nativa dos seus progenitores. Estas escolas, contudo, proporcionam um importante local para as crian-

ças interajam umas com as outras, fazerem os trabalhos escolares e outras espécies de actividades. Por fim, a concentração e diversidade de negócios étnicos criam oportunidades de emprego, modelos de actuação e bens e serviços culturais específicos que atraem pessoas suburbanas da classe média da mesma etnia, bem como turistas, para o bairro.

Para concluir, argumento que o modo como investimos no bairro pode afectar, para bem ou para mal, o aproveitamento escolar das crianças. As taxas de desistência escolar são muito elevadas em muitos bairros de imigrantes, mas a organização social a nível local pode ser importante na mediação destes efeitos negativos. Os governos estatais e locais deram muita atenção ao realce da qualidade escolar e da instrução nas salas de aula, mas pouco esforço é dirigido para o fortalecimento das estruturas sociais do bairro que são realmente importantes para as famílias imigrantes e para os seus filhos. É muito importante realçar as organizações de bairro existentes que ajudam as famílias imigrantes a manterem as suas crianças ocupadas de modo produtivo no espaço entre a casa e a escola e, de uma maneira, geral, compreender como é que as estruturas do bairro podem ser melhoradas para produzirem resultados educacionais positivos.

FOLHAS DE DADOS

Como é que a comunidade é importante para a educação das crianças imigrantes: recursos sociais e restrições estruturais no centro da cidade

Porque é que a educação das crianças imigrantes é uma questão urgente, especialmente nas grandes áreas urbanas?

Hoje, os imigrantes e as suas crianças estão altamente concentrados nas maiores regiões metropolitanas da América e a segunda geração está a atingir a maioria em grandes números. Em Los Angeles, por exemplo:

- Mais de metade da população metropolitana ou é constituída por imigrantes (primeira geração) ou por filhos de imigrantes nascidos nos EUA (segunda geração), em comparação com 20 % do total da população dos EUA (figura 1);
- Mais de metade da população de segunda geração tem menos de 15 anos (figura 2);
- Mais de metade da segunda geração é de origem mexicana, outros 10 % têm outras origens latino-americanas e 12 % têm origens asiáticas (figura 3);
- No Distrito Escolar Unificado de Los Angeles, o segundo maior da nação, mais de 70 % dos 700 000 estudantes têm origens latino-americanas, metade dos estudantes desse Distrito provêm de famílias pobres e mais de metade estão classificados como «Principiantes de Inglês» ou «Limitado Conhecimento de Inglês»;
- No Estado da Califórnia, o tamanho da população estudantil de «Principiantes de Inglês» é maior do que todo o corpo de estudantes de escolas públicas de, pelo menos, 38 estados.

Porque é que um ambiente de bairro seguro e produtivo é importante para as crianças imigrantes ?

Ao mesmo tempo que as crianças passam uma considerável parte do seu tempo na escola (cerca de 180 dias por ano), há um número igual de dias em que não têm escola. E há pelo menos seis horas por dia, durante o ano escolar (presumivelmente das 15 às 19 horas, ou até mais tarde), em que as crianças ou estão em casa ou estão a participar em actividades estruturadas de qualquer espécie, ou estão simplesmente a deambular pelas ruas.

Como é que são os bairros de imigrantes nos centros das cidades e como é que os factores de risco associados às condições de gueto e ao estatuto de imigrante afectam as famílias de imigrantes e as suas crianças ?

Os bairros do centro da cidade na baixa de Los Angeles estão constrangidos por muitas desvantagens (quadro 1). Estão:

- Dominados por minorias raciais/étnicas — 87 % ou mais (mais de 90 % em «Chinatown» e «Pico-Union») dos residentes são mexicanos, imigrantes da América Central e asiáticos;
- Dominados por imigrantes de primeira geração — mais de dois terços nasceram no estrangeiro, o que significa que uma grande proporção das crianças nascidas nos EUA vive em lares de imigrantes, e
- Dominados pelos pobres — mais de metade dos lares tem rendimentos entre os 16 000 dólares e os 21 000 dólares, muito abaixo da média do país de 30 000 dólares, segundo dados de 1990.

Os residentes e as suas crianças que vivem em bairros carenciados estão sujeitos a estarem:

- Socialmente isolados da faixa principal da sociedade americana, tendo pouco contacto com brancos ou com a classe média;
- Culturalmente expostos quer à cultura minoritária nativa que é muitas vezes oposta aos principais sistemas locais, quer às culturas imigrantes das quais muitas vezes as crianças se esforçam por se distanciar, quer a uma cultura principal materialista que é extremamente propagada pela televisão;
- Devastados pela pobreza, condições de vida abaixo dos padrões, ruas inseguras e miséria económica, e
- Prejudicadas por escolas inadequadas e turbulentas — baixo aproveitamento, elevado número de desistência, altas taxas de inscrições em níveis baixos, sobrelotação, violência e o problema com a língua inglesa.

Estas desvantagens dos bairros são exacerbadas por factores de risco associados ao estatuto de imigrante:

- A migração interrompe os padrões normais das relações sociais e a interacção pessoal entre os membros da família e as outras pessoas da comunidade, ao mesmo tempo que mina as medidas habituais de controlo social;

- Muitas das crianças imigrantes vivem em famílias em que ambos os progenitores trabalham a tempo inteiro e alguns em vários empregos em turnos diferentes de modo a fazerem face às necessidades de sobrevivência, e daí a falta de supervisão por parte dos adultos;
- Os progenitores perdem o controlo sobre as crianças devido à sua falta de conhecimentos da língua inglesa com a subsequente inversão de papéis;
- Muitas crianças têm falta de conhecimentos da língua inglesa. Têm dificuldade em compreender o professor e em exprimir-se nas aulas.

Como é que as comunidades estão organizadas a nível local e como é que a organização da comunidade varia segundo a raça/etnia ?

Os bairros de imigrantes diferem de acordo com uma variedade de parâmetros e de classes e a concentração de organizações/negócios étnicos é uma das mais importantes características. Se os bairros dos centros das cidades conseguem criar recursos para combater as condições adversas ou permitem que estas condições piorem, depende do modo como estão organizados e dos recursos étnicos que conseguem reunir.

As estruturas sociais sediadas no bairro podem ser examinadas em termos de tipos, variedade e concentração de:

- Equipamentos públicos, tais como bibliotecas/salas de leitura, parques, *courts* públicos de basquetebol/ténis ou campos de futebol/*baseball*;
- Organizações cívicas (organizações de serviços sem fins lucrativos e organizações étnicas ou associações do bairro);
- Organizações religiosas (serviços regulares em oposição a serviços seculares), e
- Negócios privados (serviços étnicos específicos, tais como restaurantes, salões de beleza, ginásios; instituições educacionais, tais como aulas de língua e ensino e escolas de treino profissional; e empreendimentos recreativos, tais como estúdios de música, dança e *karaté/Kungfu*; lojas de vídeos, minimercados e livrarias).

Um problema comum que se depara a muitos bairros dos centros das cidades é o desinvestimento, juntamente com a saída da classe média (tanto brancos

como os das etnias que mais se movem no sentido ascendente), com excepção de alguns bairros de imigrantes.

Como é que as instituições sociais, económicas, públicas e étnicas/religiosas sediadas nos bairros se relacionam umas com as outras de modo a criarem uma rede de recursos sociais, ou constrangimentos, para a educação das crianças imigrantes ?

Actividades pós-escolares providenciadas pelas escolas e pelas instituições privadas são produtivas e eficazes:

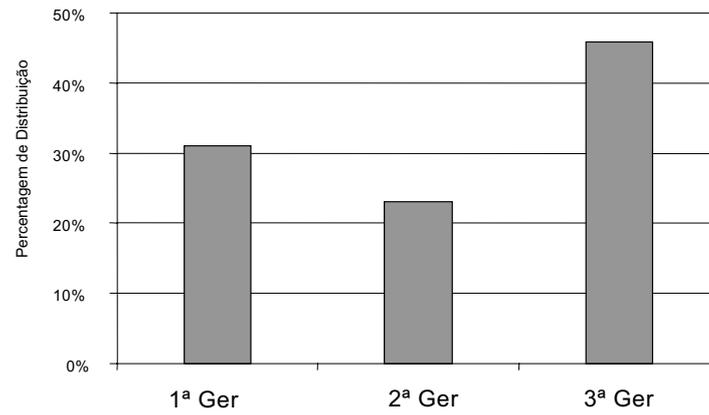
- As crianças que participam activamente em actividades pós-escolares supervisionadas tendem a ter melhor aproveitamento escolar, independentemente da raça ou etnia;
- Os recursos gerados por organizações sediadas no bairro variam segundo a etnia.

A economia étnica constitui uma importante parte da organização comunitária e é instrumental para incentivar um ambiente saudável nos bairros de imigrantes pobres:

- A concentração de actividades comerciais realça as condições do bairro para o investimento em outros tipos de empreendimentos, tais como os destinados à educação;
- A concentração de actividades comerciais e sociais permite que as pessoas saiam à rua e aumenta a interacção pessoal; a participação num vasto leque de actividades sociais e económicas a nível local pode ajudar as redes de comunicação étnicas e familiares e, deste modo, reforçar os objectivos e as medidas de controlo social;
- A concentração de instituições educacionais privadas não apenas apoia o objectivo educacional mas também compensa a falta de fundos públicos e de instalações públicas para onde as crianças podem ir depois da escola;
- A diversidade e concentração de negócios étnicos cria oportunidades de emprego e modelos de actuação, atrai a classe média para que esta regresse para actividades culturais e compras, e cultiva os laços sociais entre os pobres do centro da cidade e as pessoas da mesma etnia pertencentes à classe média o que, em certa medida, compensa os efeitos negativos do isolamento.

FIGURA 1

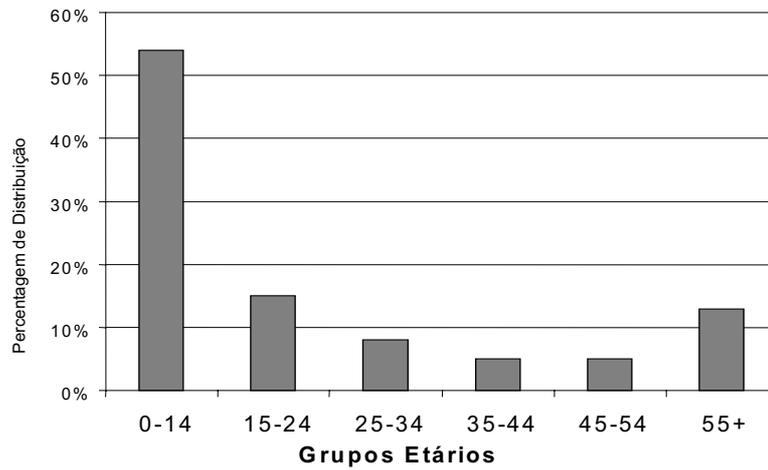
População por geração, Los Angeles (CMSA)



Fonte. — CPS 1994-1998.

FIGURA 2

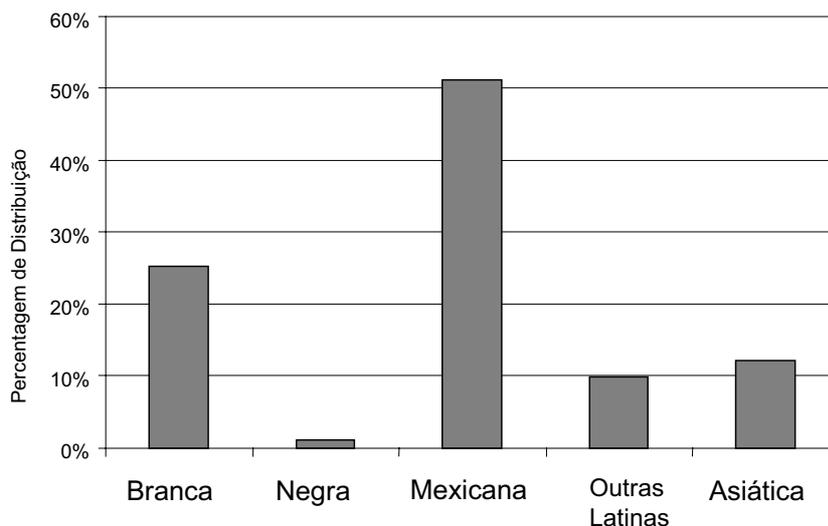
Distribuição de grupos etários de segunda geração: Los Angeles (CMSA)



Fonte. — CPS 1994-1998.

FIGURA 3

Caracterização racial da segunda geração: Los Angeles (CMSA)



Fonte. — CPS 1994-1998.

Sobre os oradores

A Dr.^a Min Zhou recebeu o seu doutoramento em Sociologia pela SUNY-Albany em 1989 e é agora professora de Sociologia e da Cadeira de Estudos Asiático-Americanos na Universidade da Califórnia, Los Angeles. As suas principais áreas de pesquisa são a imigração e a adaptação dos imigrantes, relações étnicas e raciais, empreendimentos étnicos e economias de enclave, a comunidade e a sociologia urbana. Tem feito um extenso trabalho sobre a experiência educacional de crianças imigrantes e de crianças cujos progenitores são imigrantes, economias étnicas e mobilidade residencial. É autora de *Chinatown: The Socioeconomic Potential of an Urban Enclave* (Temple University Press, 1992), co-autora de *Growing up American: How Vietnamese Children Adapt to life in the United States* (Russell Sage Foundation Press, 1998) e co-autora de *Contemporary Asian America: A Multidisciplinary Reader* (New York University

Press, 2000). Está presentemente a escrever um manuscrito sobre o modo como os bairros dos centros das cidades são importantes para as crianças imigrantes. O seu *website* é <http://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/zhou>.

Cândido Mendes Martins
Agra

Professor Catedrático da
Universidade do Porto

ÍNDICE

- 1 — O Contrato de Cidade do Porto.
- 2 — O Observatório Permanente de Segurança (OPS).
 - 2.1 — Estrutura e funções.
 - 2.2 — A lógica do Programa de Estudos sobre Insegurança na Cidade do Porto.
 - 2.2.1 — Enquadramento e princípios.
 - 2.2.2 — Método.
 - 2.3 — Fases de desenvolvimento do OPS.
 - 2.4 — Sistema de extensão cultural.
- 3. — Factos estabelecidos.

1 — O Contrato de Cidade do Porto

As questões da criminalidade e da segurança dos cidadãos adquiriram em Portugal grande relevo em meados da década de 90. O contexto político é marcado pela passagem de uma política centrada nas reformas estruturais, de forte tonalidade economicista, e o início de uma estratégia que prioriza as políticas sociais, as preocupações dos cidadãos, os fenómenos sociais como a imigração, as questões étnicas, e raciais, os problemas dos grandes aglomerados urbanos.

Dada a complexidade que as questões da segurança assumem, reconhece-se que as políticas do poder central são insuficientes, pelo que se opta por encon-

trar ao nível local, com a participação dos cidadãos e das instituições locais, novas soluções mais adequadas às realidades sociais particulares.

Neste âmbito, em Novembro de 1996 foi assinado, entre a Câmara Municipal do Porto e o Governo Central, o *Contrato de Cidade* que inaugura, em Portugal, uma nova política de governação da segurança, nos grandes aglomerados urbanos. Para além da base local, o *Contrato de Cidade* supõe o princípio de intervenção, levada a cabo por diferentes actores da comunidade, e o princípio do conhecimento, segundo o qual a intervenção eficaz não dispensa a produção do saber.

Os objectivos do *Contrato de Cidade* são o desenvolvimento de um programa integrado de promoção da segurança urbana na cidade do Porto e a constituição de um instrumento de parceria que visa dinamizar a cooperação, na área da segurança urbana, entre o poder central e o poder local. Para a prossecução destes objectivos foram, então, criados programas operacionais e o Observatório Permanente de Segurança (OPS).

Os programas operacionais, cuja gestão está entregue a instituições privadas de solidariedade social (Associação para o Planeamento da Família, Norte-Vida — Associação para a Promoção da Saúde e Clube Soroptimist — Porto Invicta), têm como alvos a juventude, os toxicodependentes, as vítimas de prostituição e de violência. O OPS, configurado como estrutura de investigação-acção, é gerido pelo *Radicário — Instituto de Ciências do Comportamento Desviante*, associação sem fins lucrativos que desenvolve e promove investigação no âmbito do comportamento desviante.

2 — O Observatório Permanente de Segurança (OPS)

2.1 — *Estrutura e funções*

A vocação do OPS consiste na produção de conhecimento científico sobre o fenómeno da insegurança. Estabelecer factos, dissipando crenças e ideologias; evidenciar as relações objectivas do fenómeno para além das suas manifestações aparentes; criar uma sólida base de dados empíricos que permita aos decisores adoptar estratégias de intervenção fundadas na racionalidade: eis o desígnio do OPS.

As funções do OPS organizam-se em dois grandes vectores:

- a) A investigação propriamente dita, na qual se visa caracterizar, explicar e compreender as várias formas de insegurança na cidade (quer em termos de insegurança objectiva ou criminalidade, quer em termos de insegurança subjectiva ou sentimento de inseguran-

- ça), bem como promover projectos inovadores que possam contribuir para a prevenção da insegurança urbana;
- b) A monitorização das acções desenvolvidas pelos outros parceiros do *Contrato de Cidade* no âmbito da prevenção e da intervenção sobre a insegurança.

Para a prossecução dos seus objectivos, o OPS tem uma estrutura funcional que compreende:

- a) O Banco Permanente de Dados (BPD);
- b) O dispositivo de investigação.

O Banco Permanente de Dados (BPD) é a unidade central do OPS, para onde convergem todos os dados advindos, quer dos projectos desenvolvidos e a desenvolver pelo OPS, quer dos Programas Operacionais. Esta unidade assume, assim, um papel charneira no dispositivo, assegurando a articulação dos diferentes níveis que operam no quadro específico do OPS e no quadro geral do Contrato de Cidade.

O dispositivo de investigação organiza-se por linhas de investigação que se dirigem a uma grande dimensão da insegurança. Congregando um conjunto de estudos, as linhas de investigação funcionam em dois ciclos interactivos de produção de conhecimento: o ciclo analítico, e o ciclo aplicativo. O primeiro ciclo, ascendente, parte das problematizações sócio-históricas da insegurança na direcção do nível epistemológico da teorização. O segundo parte das construções teóricas da insegurança na direcção das práticas de intervenção sobre os problemas concretos.

Tendo em vista a integração e a articulação dos diferentes recursos considerados indispensáveis para o desenvolvimento e aplicação das várias acções e projectos que desenvolve, o OPS dispõe de um campo de interacções. Assim, o OPS coopera, entre outras, com diferentes instituições que intervêm nas áreas relevantes, incluindo as polícias, as instituições da saúde, educação, emprego, segurança social.

2.2 — A lógica do Programa de Estudos sobre Insegurança na Cidade do Porto

2.2.1 — Enquadramento e princípios

O programa de estudos do OPS não foi ditado pela intuição mas pela análise prévia, que procurou, por um lado, estabelecer o adquirido do conhecimento

e as suas linhas estruturais, por outro, identificar falhas metodológicas, teóricas, e pontos mal esclarecidos. Para tanto, rege-se pelos seguintes princípios:

- a) *O princípio da continuidade entre insegurança objectiva e subjectiva.* — Procurando ultrapassar a dicotomia sentimento de insegurança-insegurança objectiva, toma o fenómeno da insegurança como dois momentos ou estados (o da objectivação e o da subjectivação) de um mesmo processo. Considerar a insegurança como processo e não como coisa consiste em mudar radicalmente o ângulo de análise do problema;
- b) *O princípio da multidimensionalidade e dos níveis de análise.* — O fenómeno em estudo é multidimensional, implicando variáveis aos seguintes níveis:
 - psicológico (o sentimento de insegurança);
 - psicossocial (a construção social dos medos colectivos);
 - criminológico (a insegurança objectiva);
 - vitimológico (a insegurança objectiva);
 - eco-social (atitudes defensivas em relação ao espaço da cidade; medidas de autodefesa; controlo social);
 - morfo-comportamental (o urbanismo e a insegurança);
- c) *O princípio sistémico.* — O fenómeno da insegurança é um sistema complexo constituído por um conjunto de elementos articulados entre si. Enquanto sistema é dotado de uma estrutura, de uma função e de uma evolução no tempo;
- d) *Princípio ético.* — A insegurança-«facto» não é indissociável da insegurança-«valor»; a esfera científica deve, pois, abrir-se aos contributos da esfera ética;
- e) *Princípio estético-existencial.* — O fenómeno da insegurança faz apelo a uma análise das estéticas da existência, às artes de gestão de vida, nos espaços finitos que habitamos e no tempo que vai narrando uma humanidade agora confrontada com as questões específicas de uma nova era. O fenómeno da insegurança não será, porventura, mais do que a expressão sintomática de uma profunda angústia que atingiu a estrutura antropológica subjacente aos comportamentos e aos actuais sistemas da vida.

2.2.2 — Método

É através da diversidade metodológica que as construções teóricas hão-de corroborar-se ou sucumbir. O espírito científico que rege o OPS não se contenta

com a mera confirmação de hipóteses através de um método. Assim, assinalam-se as seguintes características do método:

- a) *Método geral*. — O método interdisciplinar procura articular, sob um referencial comum, a diversidade dos objectos de estudo e dos métodos específicos exigidos por cada um dos estudos da agenda científica;
- b) *Métodos e técnicas específicos*. — São utilizadas técnicas de inquérito e entrevista, técnicas psicométricas, etnometodológicas (estudos de terreno), cartografia, análise documental, análise de conteúdo, método estatístico, longitudinal, clínico e biográfico;
- c) *Métodos quantitativos e qualitativos*. — O programa de estudos procura ultrapassar a tradicional querela científica entre métodos quantitativos e qualitativos, cruzando-os em diferentes estudos e fazendo-os convergir e interagir na análise dos resultados.

A construção científica da insegurança só encontrará alguma solidez quando deste «caldo metodológico» emergirem séries conceptuais que enunciem a promessa de uma possível organização teórica sólida.

2.3 — *Fases de desenvolvimento do OPS*

Sendo ainda curta, a história do OPS permite, no entanto, definir três fases de desenvolvimento.

A primeira, que vai de 1996 a 1998, caracterizou-se pela criação da estrutura organizativa e pela realização dos primeiros estudos, tendo sido explorados oito tópicos de investigação; o estado actual da investigação científica sobre o fenómeno da insegurança; as dimensões do fenómeno criminal na cidade do Porto; vitimização criminal; percepções e figuras dos medos; insegurança e criminalidade nos *media*; plano urbano e criminalidade; projecto urbano e crime, e medidas de autodefesa.

A segunda fase, entre 1998 e 1999, consagrou-se à sistematização da informação do Banco Permanente de Dados e à implementação de três linhas de investigação:

- a) A linha de estudos que se ocupa do sentimento de insegurança, englobando dois estudos: percepções e figuras do medo na cidade do Porto, e sentimento de insegurança e percepção das características do espaço;
- b) A linha de estudos que se ocupa da insegurança «objectiva» (a criminalidade), compreendendo três estudos: dimensão e estrutura da

criminalidade; inquérito sobre vitimização criminal na cidade do Porto, e crime e delinquência auto-revelada;

- c) A linha de estudos que se ocupa da intervenção da polícia, incluindo dois estudos: aplicabilidade de estratégias de policiamento comunitário em zonas de risco: a polícia no bairro da Sé, e periferias urbanas, sentimento de insegurança e controlo social.

Criada a estrutura funcional e definida a consistência dos instrumentos de recolha de dados (inquérito internacional de vitimação; inquérito internacional de delinquência auto-revelada; inquérito sobre insegurança urbana, e instrumento de recolha de dados nas polícias e nos tribunais, etnometodologias) e das metodologias de tratamento de dados, a terceira fase, que agora se inicia e que englobará o triénio 2000-2002, engloba duas versões de estudos:

- 1) Estudos complementares dos métodos de inquérito cujo poder analítico permita esclarecer aspectos relativos quer ao sentimento de insegurança, quer à insegurança objectiva não evidenciada pelas técnicas quantitativas;
- 2) Estudos previstos nas linhas de desenvolvimento do OPS que, por uma ou outra razão, não puderam ser iniciados ou se encontram em fase embrionária.

Assim, estão a ser desenvolvidos, no ano 2000, os seguintes estudos:

- a) *Dimensões e estrutura da criminalidade.* — Definida a validade do instrumentos de recolha de dados e das metodologias de tratamento de dados nas duas fases anteriores, encontram-se reunidas as condições para a aplicação sistemática, no tempo, do mesmo instrumento de modo a medir com rigor a criminalidade objectiva na cidade do Porto. Para tanto, em conjunto com o Comando Metropolitano da Polícia de Segurança Pública, estão a ser recolhidas e analisadas as participações efectuadas junto desta polícia a partir do ano 2000;
- b) *Sentimento de insegurança e sistema de vida.* — O estudo pretende esclarecer o significado subjectivo do sentimento de insegurança e a forma como ele se inscreve e afecta o sistema de vida das pessoas. Serão utilizados métodos qualitativos de natureza biográfica;
- c) *Trajectórias vitimárias.* — Pretende-se com este estudo situar a vítima na sua trajectória de vida, relacionando o acontecimento vitimário com outros acontecimentos e situações. O estudo poderá

- esclarecer-nos sobre as vitimações que raramente aparecem nos inquéritos (e. g. violação, violência familiar, etc.), bem como sobre o seu significado e as suas condições de ocorrência;
- d) *Trajectórias de delinquência juvenil*. — O inquérito de delinquência auto-revelada, administrado na segunda fase, esclarece quanto à dimensão e às características sócio-demográficas da delinquência dos jovens. Mas nada diz quanto às seguintes variáveis: condições de risco; condições de emergência; escolha de formas delinquentes; factores de protecção contra a delinquência; factores de desistência de uma carreira desviante, e factores de afirmação de um estilo de vida delincente. Para estudar estes factores desenvolve-se um estudo longitudinal, que visa acompanhar a evolução de uma amostra de jovens ao longo do seu processo de desenvolvimento;
- e) *Psicossociologia da intervenção securitária*. — Este estudo dá continuidade à linha de investigação sobre o controlo social e policiamento, mas através de métodos que designamos de etno-experimentais, os quais prevêm um trabalho de investigação «proximal» entre polícia e investigadores. Dada a natureza específica do método, durante o ano 2000, far-se-ão apenas estudos exploratórios. Ainda aqui, na perspectiva da intervenção securitária, serão retomados os estudos sobre as estratégias de autodefesa e segurança privada;
- f) *Investigação/intervenção*. — Prevêm-se dois estudos de investigação-acção:
- 1) *Comunitária*. — Não basta estudar o sentimento de insegurança. É necessário trabalhar esse sentimento, nomeadamente através da difusão de informação objectiva. Assim, desenvolve-se um estudo de experimentação social numa zona da cidade, com o objectivo de testar um modelo de intervenção comunitária sobre a insegurança;
 - 2) *Sócio-sanitária*. — Como previsto no *Contrato de Cidade*, através de uma bateria de testes e de inquéritos, efectua-se a avaliação sistemática dos projectos operativos;
- g) *Políticas de segurança: estudos comparativos*. — O OPS desenvolve estudos comparativos sobre políticas europeias de segurança, em colaboração com o «Groupement Européen de Recherche sur les Normativités». Neste sentido são efectuados estudos sobre a construção social e histórica da insegurança. Dada a posição privilegiada de Portugal, como mediador Europa-América Latina, iniciam-se estudos comparativos com o Brasil.

2.4 — *Sistema de extensão cultural*

O OPS procura divulgar, a nível nacional e internacional, as actividades desenvolvidas, desde a sua criação, no âmbito do *Contrato de Cidade*.

Assim, a nível nacional, organiza, anualmente, fóruns para divulgação pública das principais actividades e resultados do OPS e dos restantes parceiros do *Contrato de Cidade* e publica periodicamente o *Boletim «OlhareSeguros»*.

Participa, ainda, em reuniões com entidades intervenientes nas questões da insegurança, nomeadamente no âmbito do Conselho Municipal de Segurança do Porto.

A nível internacional, destaque-se a organização, em Abril de 2000, de um seminário internacional de investigação sobre insegurança urbana inscrito no quadro das reuniões científicas do Groupement Européen de Recherche sur les Normativités.

3 — Factos estabelecidos

1 — A insegurança é um efectivo problema social associado a outros fenómenos problemáticos:

- À semelhança do que se verifica com a maioria das populações do mundo ocidental, nos habitantes da cidade do Porto o sentimento de insegurança é generalizado e intenso;
- O sentimento de insegurança está cristalizado no crime, sobretudo no violento e ou de cariz sexual, e no mundo da droga e da toxicodependência.

2 — A insegurança tem uma dimensão objectiva:

- A criminalidade, na cidade do Porto, é dominada pelos crimes contra o património, com destaque para um conjunto de delitos predatórios, sobretudo relacionados com veículos, residências e espaços comerciais ou industriais. A criminalidade contra as pessoas assume um valor relativamente modesto, sendo dominada pelas ofensas corporais simples;
- A criminalidade praticada por jovens, raramente detectada pelas instâncias formais de controlo, apresenta taxas de ocorrência elevadas, embora sejam os actos de menor gravidade os que são mais praticados. Por outro lado, a criminalidade mais violenta é praticada, de forma sistemática, por um reduzido grupo de jovens;

- As experiências de vitimação são relativamente frequentes, especialmente ao nível do crime patrimonial;
- O movimento da criminalidade acompanha o ritmo da vida social da cidade;
- Nos últimos anos, a criminalidade tem registado um movimento de dispersão do crime por toda a cidade que parece estar relacionado com o seu desenvolvimento urbanístico e seguir de perto os principais eixos viários. Contudo, são as freguesias da zona histórica que apresentam níveis de criminalidade por 1000 habitantes e por quilómetro quadrado mais elevados;
- Os vários tipos de crime apresentam uma localização diferenciada consoante o sector de actividade que domina nos espaços urbanos, sendo a criminalidade patrimonial superior nas zonas onde se concentram as áreas comerciais e de serviços;
- Nos bairros sociais predomina e adquire grande visibilidade a criminalidade relacionada com drogas, sendo praticamente inexistente a criminalidade aquisitiva;
- Os crimes tendem a ocorrer em espaços próximos da habitação das vítimas.

3 — *A insegurança, traduzida no medo do crime, tem uma dimensão subjectiva:*

- O medo do crime é elevado, existindo uma percepção genérica do aumento da criminalidade;
- O medo do crime está associado à avaliação dos actos criminais como sendo genericamente muito graves e a uma percepção do risco de vitimação intensa;
- A relação entre o género e o sentimento de insegurança é inequívoca, com as mulheres a apresentarem níveis superiores de medo, de percepção de risco e de gravidade estimada do crime. O mesmo se passa em relação aos níveis sócio-económicos, sendo os grupos mais desfavorecidos que manifestam níveis mais elevados de medo, de percepção de risco e de gravidade estimada do crime;
- Em contraste, a relação entre a idade e o sentimento de insegurança é mais complexa, apresentando os diferentes grupos etários padrões de medo relativamente específicos, distinguindo-se os mais idosos pelo receio do furto e do assalto à casa e os mais novos por temerem mais a violação e o furto de viatura. A vitimação, por seu turno, não têm efeitos directos no medo do crime;
- O medo do crime, no entanto, não é uniforme nos diferentes segmentos da população, devendo, antes, falar-se de perfis do medo

que traduzem diferentes significados e vivências do sentimento de insegurança em meio urbano;

- O medo do crime é espacializado, sendo os bairros sociais e o centro da cidade os espaços avaliados como mais perigosos;
- A atribuição de perigosidade aos sítios da cidade não encontra justificação nos dados estatísticos (que mostram a disseminação do crime por todo o espaço urbano) nem no conhecimento pessoal desses sítios (na medida em que os indivíduos, em geral, apenas têm referências mediáticas dos mesmos);
- As figuras mais ameaçadoras e mais conotadas com a prática de crimes são os grupos organizados, os criminosos sexuais, os toxicodependentes e os ciganos.

4 — As pessoas gerem os seus medos:

- A utilização de estratégias defensivas por parte dos cidadãos é moderada, estando quase sempre limitada à protecção da habitação e a precauções de evitamento relativamente a grupos de pessoas, espaços da cidade e períodos de tempo;
- Contrariando os dados de outros países (por exemplo, nos EUA) é, ainda, limitado o recurso a armas como meio de protecção;
- As atitudes face à punição dos crimes variam, revelando-se os idosos, os sujeitos menos escolarizados e com maiores níveis de medo do crime como os mais repressivos.

5 — A insegurança é, também, social e mediaticamente construída:

- *Os media* produzem quotidianamente relatos do crime na cidade, sobrerrepresentando o crime sensacional e violento;
- A forma como os *media* estruturam os relatos sobre o crime potenciam a identificação do cidadão com uma possível vítima;
- A forma como os *media* estruturam os relatos sobre o crime potencia a identificação de tudo o que estereotipadamente corresponde ao diferente ao delinquente ameaçador;
- Os *media* apresentam propostas de realidade que contribuem para a construção social do sentimento de insegurança;
- Existe uma relação entre a exposição aos *media* e o sentimento de insegurança, embora a natureza dessa relação seja, extremamente, complexa;

- As zonas periféricas subalternizadas, praticamente camufladas no jogo dos espaços da cidade, continuam a ser um alimentador dos temas mediáticos que compõem o nível eco-social do sentimento de insegurança.

6 — *A imagem da polícia e da sua actuação:*

- A polícia é percebida como uma importante figura de recurso, embora a participação dos crimes à polícia seja genericamente baixa;
- A natureza dos crimes e a opinião acerca das autoridades policiais é determinante na decisão de participar os crimes;
- A avaliação do trabalho desenvolvido pelas forças policiais tem sofrido uma evolução positiva. Contudo, existe a percepção de uma certa inadequação dos serviços de polícia para lidar com determinados tipos de vitimização;
- A polícia é retratada pelos *media* de forma passiva e enfraquecida. Este facto contribui para limitar a sua função de reposição da ordem pública;
- Os modelos proximais de polícia são considerados importantes pelos cidadãos e constituem-se como um meio eficaz de redução do medo do crime;
- No entanto, nos bairros sociais a imagem recíproca polícia-populações residentes é marcada pela desconfiança e distanciamento;
- A presença da polícia nos bairros sociais, nem sempre desarticulando os fenómenos desviantes, não aumenta o grau de cooperação e de confiança entre a polícia e a comunidade.

7 — *Para um conhecimento mais aprofundado do problema:*

- Os resultados das diversas investigações confirmam que o sentimento de insegurança não se confina nem a factores puramente subjectivos, nem a factores puramente objectivos. O sentimento de insegurança deve ser encarado como um real fenómeno que inquieta as populações e que tem profundas implicações negativas na qualidade de vida dos cidadãos;
- Importa, pois, aprofundar o conhecimento deste problema social, tendo em vista a definição de estratégias de intervenção científica-

mente fundadas. Assim, por exemplo, o conhecimento das percepções e das interações entre os habitantes da cidade e as polícias poderá traduzir-se no reestabelecimento da confiança entre a polícia e o público; o conhecimento aprofundado das dinâmicas dos bairros sociais contribuirá certamente para um relacionamento menos estereotipado e marginalizante entre estas populações, a cidade e as instâncias de controlo social;

- Pretende-se com a produção sistemática de conhecimento científico sobre o fenómeno da insegurança contribuir para a definição de estratégias interventivas fundadas, não em crenças, mas em factos empiricamente estabelecidos.

Maria João Seixas

Jornalista

A NOITE DO MUNDO

Começo por saudar a Inspeção-Geral da Administração Interna pela iniciativa deste Seminário, dedicado ao debate de ideias sobre o vastíssimo universo das Culturas, conjugado com o mundo da Segurança, essa fonte de inquietação que cada vez mais habita as nossas vidas, vidas cada vez mais convocadas para lhe prestar grande atenção, se não mesmo para por ela serem dominadas. Quero ainda agradecer a amabilidade do convite que me dirigiram para participar neste painel. Não tenho por hábito falar sobre o que não sei, mas não resisto às chamadas que, logo na sua formulação, me falam uma linguagem mais próxima da que gosto de praticar. Foi «A NOITE DO MUNDO» que me fez aceitar o desafio de dizer em voz alta o que, no interior das minhas pulsações, já se passava em surdina, já é matéria de meditação.

Nasci e cresci longe da Europa. Lá onde nasci, as autoridades políticas e policiais teimavam em fazer-nos crer que a ameaça à nossa segurança vinha apenas de outros, de pele diferente. Nas cidades não se devia sentir a guerra que rasgava as florestas do Norte e tanto assim era que, para que a confusão não se instalasse nos nossos espíritos, os rebeldes urbanos eram etiquetados de «ma'bandidos». Eram, apenas, «outros» — e eram pretos, desordeiros e os únicos agentes da nossa insegurança.

Quando cresci mais um pouco saí desse longe e vim para a Metrópole. Mestres, amigos, canções, filmes e livros contribuíram para melhor definir as arestas da Noite e do Dia e fazer com que soubesse que o núcleo central da nossa presença no Mundo passava, inequivocamente, por valores como Liberdade, Justiça, Direitos Humanos. Os homens não poderiam ser classificados pela

cor da pele, era a cor das ideias que, assumidamente, os distinguia. Também aprendi que os agentes de segurança daquele meu tempo se aplicavam a assegurar que esses valores essenciais fossem atropelados e não pudessem ser exercidos. Por isso, no meu País e naquele tempo, os dias também eram feitos de noite.

Quando, em Abril de 1974, o dia ousou ser dia, conservei desses outros tempos alguns tiques de reacção à presença de forças policiais. Um deles, completamente infantil, levou-me a cumprir um ritual de cumplicidade com os automobilistas na estrada, fazendo o aviso de luzes sempre que passava por uma Brigada de Trânsito. Até ao dia em que fui parada e recebi, de um agente com um notável sentido de humor e uma sólida formação democrática de serviço público, uma lição inesquecível sobre o atentado à minha própria segurança, e à de outros, que aquele jogo de luzes significava. Fiquei a saber os objectivos de qualquer «Operação STOP». A partir daí, suspendi o gesto, leviano, dos meus sinais.

Abril de 1974 consagrou a vitória de valores e ideias que põem em pé de igualdade, perante a Lei Fundamental, todas as diferenças. Este princípio é um princípio generoso, acolhedor e, muitas vezes, perverso, por também se dar ares de permissivo. À força de se aceitar a diferença de cada um, esquecemo-nos muitas vezes de exigir à bondade do sistema a regulação do respeito pela lei de todos. E também nos esquecemos, passo a passo, nos nossos próprios passos, de materializar os princípios que a lei proclama e acomodarmo-nos à ideia de que, uma vez instalada a Democracia, ficam por si só garantidas a Liberdade, a Justiça e a Dignidade para a vida de cada um e de todos. O que não é nem verdade, nem possível. Como se isto da vida na polis — local, regional, nacional e internacional — pudesse ser regido por uma varinha mágica, abstractamente empunhada, sem a permanente participação dos cidadãos que a compõem.

Falei no lado acolhedor e generoso. E também falei em permissividade.

O carácter acolhedor e generoso abre os braços a todos os que quiserem entrar, no pressuposto que, sendo iguais e livres, todos quererão participar na construção e desenvolvimento de todos, condição *sine qua non* para que a harmonia social seja uma realidade. Sabemos que não é assim — há os que pensam e vivem de acordo com esta regra e há os que pensam em si, só em si, desrespeitando por completo os mecanismos reguladores da vida de todos. E não falo apenas em indivíduos, há grupos, organizações, instituições — privadas e públicas — que também se esquecem desta regra básica.

A permissividade do sistema reflecte-se na forma, lenta e quase envergonhada, de penalizar quem prevarica e atenta contra o bem comum (e esse quem pode ser individual ou colectivo, privado ou público) e na forma, quase sempre frouxa e pouco mobilizadora, de exigir de todos uma atenção permanente para o cumprimento das regras mais básicas que asseguram a tal igualdade, a

tal liberdade, a tal dignidade, lembrando que não são dados adquiridos, antes sujeitos à precaridade se tal atenção não for estimulada e aplicada com constância e empenho.

Se fui convidada a participar neste painel, não sendo eu versada na matéria, penso que foi pela curiosidade em ouvir a voz da minha reflexão pessoal e algum saldo da minha experiência. Só por isso trago à vossa presença, com algum pudor pela eventual inutilidade deste meu modo, o balanço impressionista dos alicerces que fundaram a minha caminhada pelo «DIA» e pela «NOITE DO MUNDO» e a minha resposta aos desafios da vida nas cidades-palcos tão seguros quanto inseguros da nossa actuação na vida.

Tive a sorte de ser educada segundo um único preceito —o de não fazer aos outros o que não queria que me fizessem a mim. Também me ensinaram a parar para pensar, antes de reagir perante qualquer situação nova ou desconhecida. Exigiram-me que tentasse sempre entender os fenómenos (agradáveis ou desagradáveis) e que logo me pusesse a questionar as causas que os teriam provocado, antes de me consentir qualquer resposta emocional, a quente, como se diz. Exigiram-me procurar a chave, uma chave que me revelasse a natureza daquele fenómeno, daquele acontecimento, daquele comportamento. Em resumo, o que de mim exigiram era CURIOSIDADE e SABER. Uma «curiosidade» e um «saber», aplicáveis às grandes e às pequenas questões. Nem sempre é confortável conviver com esta exigência dentro de nós. Mas é um princípio de avaliação dos comportamentos, dos acontecimentos e dos fenómenos que se revela de uma utilidade e de uma eficácia inestimáveis.

Vou dar dois exemplos, quase primários, que a memória dos meus tempos de menina registou sobre o modo como me ensinaram a reagir aos sinais de violência e de atentado à minha segurança:

- se fores mordida por um cão é bom que te saibas defender, mas melhor é que saibas que animal é o cão, como deve ser tratado, cuidado, treinado. Que passos deves dar para evitar que aquele ou outro cão voltem a atacar? Avisas a polícia? Procuras saber se tem dono e denuncias a situação? Ou instalas-te apenas na tua legítima queixa e promoves um arsenal de lamúrias?
- se fores assaltada, deves fazer o quê? Começa por valer a pena preparares-te minimamente para assegurar a tua autodefesa para uma situação dessa natureza, mas se isso acontecer e não puderes evitar, o que é que fazes? Avisas a polícia e depois? Instalas-te, de novo, e apenas, na tua queixa? Todos achamos que assaltar pessoas, roubá-las, maltratá-las é mau. Mas o que é que pensas de quem comete esses actos? São pessoas más ontologicamente, ou seja, são pessoas constituídas por uma natureza má, por uma natureza dife-

rente que reflecte uma emanção do mal, ou haverá outras causas que deves tentar entender e, quem sabe, tentar corrigir se estiver ao teu alcance?

E assim me contavam as origens dos conflitos e de outras convulsões e me questionavam sobre a minha avaliação do que lia nos tratados de História. Assim também me deram pistas para melhor perceber a guerrilha da Frelimo e a presença portuguesa em Moçambique. Quando penso nas lições que tive a sorte de receber em plena formação, pasmo perante a sabedoria e o amor com que me prepararam para os confrontos com a minha vida autónoma. O melhor legado desta sorte que me coube foi o da exigência: exigência de conhecimento, enxada maior para a participação na vida da polis, *urbi et orbe*, exigência ainda de exemplaridade, sem a qual a nossa inserção no colectivo que atravessamos não faz sentido.

Também me falaram do medo e me contaram que o medo de ter medo é ainda mais sufocante que os outros medos. Acrescentavam sempre que a vida é uma corrida em risco e que não era a «minha» segurança que devia orientar os meus desígnios, mas a alegria de saber enfrentar, contornar ou mesmo eliminar os riscos que me pudessem inquietar, que me pusessem em questão. E que devia saber guardar, de etapa em etapa, o sabor justo da natureza não só de cada risco ultrapassado, como também dos outros, dos que tivessem conseguido magoar-me e afectar-me.

Para acabar esta incursão ao sótão da minha formação, lembro-me que hierarquizavam a INVEJA e a GANÂNCIA como os piores defeitos dos homens, enaltecendo a CORAGEM e a GENEROSIDADE como qualidades maiores. O balanço que me era permanentemente exposto sobre o desenvolvimento da Humanidade na sua caminhada para uma vida justa e feliz, passava inexoravelmente pelo imperativo da educação e pelo reconhecimento da cultura como nutriente indispensável para se atingir a plenitude da vida.

Ou seja, a lição que aprendi ensina que, para que a NOITE vire DIA no MUNDO, e as cidades possam, nos colectivos que abrigam, reflectir essa luminosidade, que é a maior das seguranças que o ser humano pode desejar, é preciso empenharmo-nos numa luta sem tréguas contra todas as formas de obscurantismo. Se se pode conjugar a expressão «Guerra Santa», sem nos arrepiarmos com a brutal contradição nos termos, então a guerra contra o obscurantismo é a mais santa das guerras, a única que reconheço e em que me alisto.

Fomos e continuamos a ser, desde a violência hipermediatizada que se abateu sobre duas cidades americanas a 11 de Setembro, convocados a interiorizar, de uma forma global, a «NOITE DO MUNDO». E andamos às voltas com a indigestão desse tremendo susto. Do que tenho lido e ouvido, há dois elementos que me têm servido de consolação para a tentativa de compreender a brutalidade

do fenómeno e para alimentar a esperança de que tenha servido para a erradicação das causas que a ele levaram:

- 1.º As questões que muitos analistas começam, desabridamente, a colocar sobre o «estado das coisas», o estado que tem levado os grandes do mundo a habitarem o mundo sob a égide quase exclusiva da «ganância» e o alheamento em que temos vivido porque assim consentimos viver, entretidos com essa feroz dominante que, nas últimas décadas, se desenvolveu como uma doença letal e que se chama «mercado», com as suas onnipotentes e onnipresentes regras;
- 2.º O recurso catártico, generalizadamente feito por pessoas anónimas, à Poesia, essa forma suprema de entendimento de tudo o que é, de tudo o que acontece e lenitivo, eficaz e mobilizador, para as mágoas que a violência cega em nós provoca.

Para terminar vou dar um salto no tempo e contar-vos uma história. Passou-se em Roma, no ano de 1581. A Europa católica vivia os excessos fervorosos da Contra-Reforma. Monsieur Michel de Montaigne, pensador francês da minha maior estima, saiu da sua Torre no Périgord e fez uma demorada viagem por Itália.

Animavam-no duas razões — procurar alívio nas águas termais italianas para o sofrimento dos cálculos nos rins que tanto o afligiam e apresentar o manuscrito dos seus «Ensaio» aos censores do Santo Ofício no Vaticano, esperando deles a aprovação que a prestigiada Sorbonne lhe andava a dificultar para a publicação.

Dessa estadia Montaigne escreveu um «Diário», com anotações deliciosas sobre os sítios por onde passava, sobre o que via e ouvia. A 18 de Março desse ano as notas do «Diário» referem que o Embaixador de Portugal, onde reinava Filipe de Espanha, tinha apresentado credenciais no Vaticano. E, a propósito desta cerimónia diplomática, Montaigne diz que teve notícia de um curioso ritual praticado por portugueses, seguramente membros de alguma seita e que era o seguinte — juntavam-se em plena Semana Santa na Igreja de São João na Porta Latina e, diante do altar e de acordo com os rituais do sagrado sacramento do matrimónio, aí se casavam, homens com homens, passando depois a dormir e a viver juntos. A breve referência ao caso destes nossos compatriotas, feita de resto com simpatia, acaba com a indicação «que oito ou nove portugueses desta bela seita foram enviados para a fogueira».

Será que 18 de Março de 1581 está assim tão distante do dia 11 de Setembro de 2001?

Muito obrigada pela Vossa atenção.

Miloudi Hamdouchi

*Segurança Nacional
do Reino de Marrocos*

INTOLERÂNCIAS, RACISMO E CONTROLO DO CRIME

Referindo-me à reflexão de Eros Roberto Grau de que «não existem conceitos indeterminados. Se o conceito é indeterminado, ele não é um conceito. Se existe indeterminação, não poderá tratar-se senão de indeterminação dos termos que exprimem os conceitos» ⁽¹⁾, começaria por observar que o 7.º tema se refere a «Intolerâncias, Racismos (no plural) e Controlo do Crime (no singular)».

Sem cair na hermenêutica, diria que se trata de termos e não de conceitos e que o idealizador teve razão em não fechar o campo, deixando assim liberdade aos intervenientes para navegarem ao sabor da sua cultura, da sua angústia académica ou da sua análise dos fenómenos sociais.

Segundo a Senhora Garvitz, a tolerância é, em sentido vulgar, uma «atitude de aceitação das opiniões e comportamentos dos outros. Oposta à personalidade autoritária e, por isso, virtude da sociedade democrática...» ⁽²⁾.

A Senhora Garvitz usou termos como «opinião»: «Reacção verbal ou susceptível de verbalização, englobando um julgamento sobre uma situação que se presta à discussão.» A noção de opinião é absolutista, isto é, recusa qualquer forma de limitação, incluindo a norma jurídica, contrariamente, por exemplo, à liberdade de imprensa que, esta sim, é sancionada sempre que a informação ou a notícia publicada constitui um abuso de direito. Falar-se-á aqui de relativismo.

⁽¹⁾ «Concepts juridiques», *Droit et Prospective*, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1994, 3, pp. 773 e segs.

⁽²⁾ *Lexique des Sciences Sociales*, Daloz, 2.ª ed., Paris, 1983, p. 358.

Quanto ao comportamento, como conjunto de reacções objectivamente observáveis, ele não tem em conta o que está imergido, inculcado, invisível.

Esta abordagem crua e bruta exclui os mil casos concretos que, teorizados, levariam a uma complexão explicativa das opiniões e comportamentos.

Compreenderíamos então que os termos «intolerâncias e racismos», em sentido banal, exprimem uma tensão, um extremo, um excesso que não é senão, segundo Roger Dadoun, «um empurrão, uma pressão, um constrangimento, uma força, numa palavra: uma violência»⁽³⁾.

O termo é frouxo. A violência, em sentido geral, é um constrangimento ilícito cujo carácter «se manifesta pelo atentado contra a paz e a liberdade, pela brutalidade do processo empregue (violência física ou corporal, material) ou e, por efeito de intimidação, pela inspiração do medo (violência moral)»⁽⁴⁾, «a fim de obter de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos aquilo que eles não querem livremente consentir»⁽⁵⁾.

A violência, a forma mais agressiva da criminalidade, o mais grave atentado à ordem, deve estar sob o controlo da autoridade judiciária e dos seus auxiliares (todas as forças policiais). E, deste modo, o título do 7.º tema revela a sua lógica ao mesmo tempo interna e externa: violência e controlo do crime. Esta lógica exclui do âmbito da reflexão a distinção entre violência inter-societária, questão que resulta das disparidades regionais (centro, periferia), tal como explicada por Dieter Senghass⁽⁶⁾.

Exporemos rapidamente as formas de violência e seguidamente proporemos alguns métodos (ou modalidades?) para controlar este crime.

Psicossociologicamente, Raymond Boudon e François Bourricaud têm duas concepções da violência: uma é a anomia, a outra é estratégica:

1) A violência-anomia, na sua definição mais simples, a anomia é a ausência de regras;

«Os direitos e as obrigações deixam de ser efectivamente sancionados porque as pessoas já não sabem a que é que estão obrigadas, já não reconhecem a legitimidade das obrigações a que estão sujeitas, ou porque não sabem a quem recorrer para fazer valer os seus próprios direitos quando estes são violados. A violência-anomia resulta da proliferação das relações agressivas nos sectores da sociedade desprovidos de regras.»⁽⁷⁾

⁽³⁾ *La Violence*, «Estudo sobre o «homem violento», Optiques, Philosophie, Hatier, Paris, 1993, p. 8.

⁽⁴⁾ G. Cornu, *Vocabulaire Juridique*, DUF, 1.ª ed., Paris, 1987, p. 845.

⁽⁵⁾ Jean-Marie Domanche, «La Violence», in *La Violence et ses Racines*, Actuel, UNESCO, Paris, 1980, pp. 34 e segs.

⁽⁶⁾ «L'Apport Spécifique des Recherches sur la Paix à l'Analyse des Causes de la Violence Sociale: Transdisciplinarité», in *La Violence et ses Racines*, *ob. cit.*, p. 101.

⁽⁷⁾ *Dictionnaire Critique de la Sociologie*, PUF, Paris, 1982, pp. 610 e segs.

A violência-anomia pode ser ilustrada por aquilo a que um perito chamou «violência descentralizada»⁽⁸⁾.

2) A violência estratégica, organizada ou mesmo metódica, por oposição à violência descentralizada, é mais eficaz. É uma violência qualitativa, a preferida pelos terroristas.

Roger Dadoun resume-a *ex professo* (ou *ex cátedra?*): «Diferentemente da exterminação que, obcecada pelo quantitativo, procede a um abate desenfreado, o terrorismo pretende exercer uma violência qualitativa, com métodos económicos e quase ‘cirúrgicos’.»⁽⁹⁾

O controlo do crime, sobretudo o da violência qualitativa, pressupõe uma prevenção e uma repressão.

1) A prevenção, consiste em saber, em primeiro lugar, que «essa violência alimenta os seguimentos tumultuosos nos quais os movimentos terroristas são useiros: tomadas de poder, ajustes de contas, traições reais ou imaginárias, execuções sumárias, dissidências, suicídios, explosões». O grupo constitui um meio de cultura privilegiada para o surgimento e exacerbação de sintomas neuróticos e psicóticos: rituais obsessivos, gesticulações histéricas, ideias persecutórias, delírios missionários, visões de apocalipse e de conflagração, ideias místicas de todos os géneros.

Contudo, ao mesmo tempo que actuam como factores de fractura e de explosão, essas forças de conflito contribuem para cimentar o grupo, para lhe assegurar homogeneidade e densidade, e conduzem à concentração que faz do grupo terrorista um «núcleo» duro, uma célula «autárquica», uma «fracção» opaca, um nó de «resistência»⁽¹⁰⁾.

A prevenção deve, em segundo lugar, ser de ordem normativa. «Durante muito tempo, as culturas humanas procuraram controlar a violência pelo sagrado e de duas maneiras: primeiro, legitimando certas formas de violência [...], depois, recorrendo à religião para depurar a violência pela escolha e sacrifício de uma vítima.»⁽¹¹⁾

Hoje, apenas uma regra preventiva e clara pode desencorajar os que estão feridos de violência.

Em terceiro lugar, poderíamos antever o processo de prevenção que reduzisse os riscos. Consistiria em penetrar esses grupos de forma ideológica, política e organizacional, o que pressupõe um pessoal de direcção que sabe o que quer,

⁽⁸⁾ Hirochmann. Citado pelos mesmos autores.

⁽⁹⁾ *Ob. cit.*, p. 24.

⁽¹⁰⁾ Roger Dadoun, *ob. cit.*, p. 26.

⁽¹¹⁾ Jean-Marie Domenach, *ob. cit.*, p. 40.

isto é, um pessoal de topo e um pessoal de execução, o qual deve ser recrutado, quer no grupo de dependência, quer no grupo de referência.

2) A repressão não é uma abelha obstinada. O que se passa actualmente na Europa aproxima-se do irracional. O efeito de derrapagem é manifesto; senão, como explicar estas detenções de alegados terroristas imediatamente restituídos à liberdade por falta de provas? Será que esquecemos que o terrorismo é a política pela violência? Uma repressão irreflectida, confiada nas suas referências, é um meio terrível de destabilização dos sistemas de valores. Ela traduz a inaptidão dos serviços repressivos em compreender a sua missão e assume a sua responsabilidade, à falta de informação sobre o bando de homens que se propõe combater. Façamos a seguinte prece: «Que cessem as práticas de nepotismo e de favoritismo nas democracias. Que as competências virtuosas sejam reabilitadas» porque «quando as possibilidades últimas da violência equivalem à destruição da humanidade, torna-se insuficiente reclamar limitações e controlos. É para uma outra problemática, para uma outra prática, para uma outra política que somos convidados, esperando aí sermos, de qualquer forma, constrangidos» (12).

(12) Jean-Marie Domenach, *ob. cit.*, p. 42.

**Júlio Alberto Carneiro
Pereira**

*Director-Geral
do Serviço de Estrangeiros
e Fronteiras*

RACISMO E CRIME

Nota. — Os factos são verdadeiros. Os nomes são fictícios.

Angelino Tavares Lopes, natural de Cabo Verde, pedreiro de profissão, entrou no «O.K. Bar», na Praia da Vitória, pouco passava da meia-noite.

Como de costume colocou-se junto da estreita passagem que separava as duas partes do estabelecimento, que a Manuela tinha de atravessar para servir a clientela. Nem sempre a empregada reagia mal a essa atitude, propiciando que o Angelino aí se mantivesse gozando os efémeros contactos com o corpo da Manuela, à passagem pelo local.

Porém naquele dia, fosse por má disposição, fosse por avareza do Angelino no espaço que deixava em aberto, a Manuela recusou-se a servir-lhe a cerveja enquanto ele se não sentasse. Palavra puxa palavra, mandaram-se mutuamente para a «puta que os pariu», após o que a Manuela esbofeteou o Angelino, que lhe retribuiu a carícia com dois socos.

Nesse instante tudo se alterou.

A clientela em peso levantou-se, arrancando, de cadeiras no ar, em direcção ao agressor. Este puxou de um punhal para os enfrentar. À medida que os homens se aproximavam Angelino foi sendo invadido por uma luz branca que lhe aquecia o cérebro, lhe toldava a vista e lhe cegava a razão.

Passou a ver sombras na sua frente, em direcção às quais dirigia o punhal.

Quando conseguiu chegar à saída do estabelecimento, surge-lhe um vulto parecendo ter algo na mão. Mais uma vez empurrou a faca.

Ouviu-se um grito do Senhor Manuel Linhares: «Ai que eu morro.» Tinha razão. Com o coração atravessado pela navalha do Angelino, morreria instantes depois.

A investigação foi breve. O Angelino foi preso horas mais tarde na barraca onde vivia por, segundo o auto então elaborado «ter assassinado um indivíduo e ferido mais três que estão em estado grave ...». Destes três, um deles fora ferido no abdómen, outro no braço esquerdo e o terceiro no braço e na perna esquerda.

O auto descrevia de seguida os factos ocorridos, por forma a darem razão de ciência aos atributos de «facínora» e «assassino» com que o arguido era designado.

Também as testemunhas se não continham. O Angelino ou arguido, como inicialmente afirmavam, bem depressa passou a ser simplesmente «o negro» ou «o preto».

O Delegado do Procurador da República, como então se dizia, não teve dúvidas. O caso, de resto, ilustrava a vitalidade de um velho formulário que já tinha servido gerações: «O arguido agiu livre e voluntariamente e consciente da ilicitude da sua conduta.»

O julgamento veio demonstrar aquilo que é sabido. A justiça sumária raramente é inteira e serena.

O Angelino afinal agiu com dolo eventual e em estado de perturbação motivado pelo receio de ser agredido pelos indivíduos presentes no estabelecimento.

Vivia pobremente numa barraca, auferindo 30 000\$ mensais.

Para além de uma companheira e uma filha directamente a seu cargo, ajudava os pais e quatro irmãos mais novos, todos residentes em Cabo Verde.

Tudo considerado, foi pelo crime de homicídio condenado na pena de 11 anos de prisão.

Entendi fazer referência a este caso não só por ter sido o primeiro em que me deparei com situação difusa de racismo mas também porque o caso encerra um bom número dos ingredientes em que os sociólogos muitas vezes procuram a génese do crime.

Um imigrante, de cor negra, vivendo pobremente numa barraca. Este é o aspecto visível para a sociedade envolvente. O lado menos visível é representado por uma luta diária para a sobrevivência dos familiares, não só os presentes mas também os ausentes.

O caso ilustra porventura a situação típica dos casos de racismo em Portugal. Um racismo *soft* que invade mesmo o plano institucional. Recordo como se fosse hoje o dia do julgamento, no qual ficou a convicção de que, se o Angelino fosse branco, tudo se resolveria na pacatez açoriana, com separação dos contenedores e apelo ao bom senso.

A mobilização geral da clientela contra o Angelino demonstrou que se aguardava o momento de agir contra o «preto atrevido». O punhal na posse do agressor revelou que entre ele e a sociedade havia um conflito latente.

A conjugação dos dois factores abateu o Manuel Linhares.

O crime tem sido objecto de diferentes tentativas de abordagem, de cujo arsenal não escapou a perspectiva rática.

Alguns sociólogos pretendiam ver nesse simples factor as causas de elevados índices de delinquência em certas comunidades étnicas. Era a forma simplista e mais económica de enfrentar essa realidade, permitindo que tudo se mantivesse na mesma. Afinal, como diz Gresham Sykes: «O problema mais difícil é determinar precisamente o real custo social da discriminação, em termos de comportamento criminoso, e executar as mudanças sociais necessárias para erradicá-lo.»

Também a relação entre a criminalidade e a imigração não escapou à análise sociológica. A elevada percentagem de crimes em algumas comunidades imigrantes não nos permite caracterizar como xenófoba essa simples constatação. O que não é possível é fazer uma associação imediata entre uma realidade e a outra, já que, o simples facto de não haver uma política adequada de integração social dos imigrantes, comporta a base de explicação dessa realidade, sabido que de igual ou maior importância do que as sanções impostas pelo Estado são as sanções informais impostas no ambiente social imediato do indivíduo.

O imigrante, longe do seu ambiente social que informalmente lhe impõe determinadas regras de conduta para aí ser aceite, não se sente constrangido por essa teia de relações sociais a partir do momento em que está deslocado. E não estando minimamente integrado na sociedade de acolhimento, serão acrescentados os riscos de enveredar por uma conduta delinvente.

Para além disso, a comunidade imigrante é muitas vezes chamada a desempenhar o papel de bode expiatório. Um bom exemplo disso foi o que se passou com a comunidade italiana nos Estados Unidos no princípio do século, que para além de estigmatizada pela importação de supostas ideias subversivas, viria a ser apontada por tudo quanto fosse crime a partir da Lei Seca.

Em 1963 Edgar Hoover afirmava: «A ‘Cosa Nostra’ é uma fraternidade universal cujos membros são italianos, quer por nascimento ou origem nacional, e verificou-se que controla as principais actividades criminais em muitas das grandes áreas metropolitanas, muitas vezes trabalhando em conjunto com criminosos que representam outros grupos étnicos. Opera numa base nacional, com implicações internacionais, e até muito recentemente levou a cabo as suas actividades num segredo quase absoluto.

Funciona como cartel criminal, com um organismo de ‘lei’ e de ‘justiça’ próprio, e assim impede e substitui-se à autoridade dos organismos legalmente constituídos.»

Aqui estava uma explicação não só para o crime como para os insucessos do FBI na sua perseguição. E que tinha a vantagem de sossegar as boas consciências porquanto a perigosa conspiração que o crime organizado representava, era obra simplesmente de italianos e de outros grupos étnicos a que a «Cosa Nostra» estava associada.

Havia o cuidado de referir que a rede operava a nível nacional, não fosse ficar de fora algum crime praticado em recôndito vale das Montanhas Rochosas. E estava o FBI dispensado de justificar o insucesso na luta contra o crime organizado já que a rede operava em segredo quase absoluto.

Sem minimizar os perigos representados pela «Cosa Nostra» e organizações similares é aqui manifesta a atitude xenófoba contra a imigração italiana. E na falta de elementos que permitissem indicar com precisão outras etnias, envolviam-se na conspiração outros grupos étnicos que, não os indicando, a nenhum excluía.

Para além da perspectiva redutora, racista e xenófoba, esta posição agravava o problema já que orientava a investigação para domínios que estavam longe de cobrir o âmbito do crime organizado.

Uma situação semelhante verificou-se recentemente em relação ao perigo amarelo representado pelas tríades chinesas.

A abertura da República Popular da China a partir de 1979 e os processos de transição de Hong-Kong e Macau levaram a que se assistisse a partir dos anos 80 a uma importante vaga migratória nomeadamente para o Canadá, Estados Unidos, Austrália e Reino Unido.

Proliferaram então as publicações denunciando o crime organizado chinês e o perigo de contaminação das sociedades de acolhimento. De comum tinham essas publicações a ausência de quaisquer dados estatísticos e o facto de demonstrarem a dita perigosidade inventariando crimes ocorridos nos quatro cantos do Mundo e denunciando os criminosos ligados às tríades, alguns falecidos há várias décadas. Curiosamente esses receios manifestam-se sobretudo a partir do momento em que elementos desta comunidade começam a assumir lugares de destaque nos países de destino ou criaram dificuldades económicas às classes médias locais, como aconteceu na região de Vancouver no Canadá, em que investimentos avultados da comunidade chinesa no imobiliário fizeram subir substancialmente os preços.

Como último exemplo de investida contra a comunidade imigrante não podemos deixar de referir a expulsão de centenas de emigrantes portugueses dos Estados Unidos, na sua maioria de ascendência açoreana, a pretexto da prática de crimes, muitos dos quais insignificantes. Grande parte desses emigrantes não têm ligação efectiva à sociedade portuguesa, alguns nem sequer falam a nossa língua e são produto da situação de segregação a que foram sujeitos na sociedade americana.

O racismo na sociedade portuguesa

Segundo o relatório CRIDA de 1998 só 3 % dos portugueses se consideram racistas. Todavia mais de 50 % entendem que há ciganos a mais e 50 % são contra os casamentos mistos, considerando-se que a tendência geral se opõe a uma sociedade multicultural. O relatório alerta para os perigos da via racista se a situação económica se degradar e aumentarem o desemprego e a exclusão.

A hostilidade em relação às comunidades ciganas é de resto objecto de notícias frequentes, em que alguma comunicação social se não cansa no esforço de dar voz aos que recusam que os filhos estejam na escola com crianças ciganas ou plantam nesta comunidade a semente de todos os males, desde o furto ao tráfico de droga. E tem sido origem de conflitos mesmo a nível político e autárquico, como o ocorrido entre uma junta de freguesia e um antigo Governador Civil de Braga, algum mau-estar por apoios manifestados à decisão do presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia pela decisão de alojamento das famílias ciganas de Francelos ou declarações polémicas de um autarca de Vila Nova de Poiares. Atitudes que demonstram a fragilidade de princípios constitucionais e legais perante o peso de alguns votos.

Também a Comissão Europeia divulgou em 1997 os resultados de uma sondagem sobre racismo e xenofobia na Europa, segundo os quais 58 % dos portugueses se declaravam nada racistas, 25 % se consideravam pouco racistas, 14 % bastante racistas e 3 % totalmente racistas.

O panorama é menos animador do que os números sugerem, apesar de serem mais favoráveis do que na generalidade dos países da União. É que, diferentemente do que acontece com o racismo, o não racismo nem sempre é militante.

Em Portugal como em outros países, as posições racistas e xenófobas emergem tanto em situações de crise como de real ou aparente prosperidade.

A tendência para atribuir ao outro as causas dos próprios insucessos verifica-se aos mais diversos níveis. Os pais, se o filho é mau aluno, falta às aulas ou assume outros comportamentos desviantes, quase sempre atribuem isso às más companhias. Nem sequer questionam que os pais dessas más companhias dizem exactamente o mesmo.

Em tempo de crise, perante as dificuldades económicas a culpa é dos estrangeiros que ocupam os postos de trabalho dos nacionais e remetem para os respectivos países o produto dos salários, havendo mesmo vozes que questionam a sua inserção no sistema de segurança social.

Em tempos de prosperidade emerge o fantasma da insegurança. Nalgumas situações insegurança verdadeira, traduzida no medo real e justificado de ser vítima de um crime. Na maioria dos casos simples medo de sentir insegurança, sintoma claro de uma situação de hipocondria securitária, alimentada por notícias de crimes e pelo relevo que lhes é por vezes dado.

O medo da insegurança ou hipocondria securitária, que não a verdadeira insegurança, normalmente desaparece quando emergem diferentes preocupações, nomeadamente com a economia ou, como recentemente, quando surge uma preocupação de segurança mas de diferente natureza, representada pelo perigo terrorista.

Em todos estes casos emerge o estrangeiro como causa dos males, principalmente as minorias étnicas.

Há quem associe o racismo e a xenofobia ao nível de educação. Quanto mais elevado nível de educação, menos presentes estão os sentimentos daquela natureza.

A asserção tem lógica. De facto, atribuindo-se ao desconhecido a causa dos diferentes males, o melhor conhecimento dos povos e das culturas tenderia a abater o fantasma racista e xenófobo. Seria o caminho do homem grego.

Perante o desconhecido, o homem grego foi invadido pelo assombro. Porém não fugiu dele. Resolveu ir ao seu encontro. E primeiro pelos mitos, depois através da razão, criou essa coisa extraordinária que foi a filosofia grega. O desconhecido suscitou a curiosidade, que trouxe o saber e com ele a compreensão e a tolerância.

Mas há a atitude contrária. A de rejeição do desconhecido com a conseqüente intolerância. E para esses, quanto maior for o contacto e a aproximação de culturas, mais se acentua o efeito de rejeição embora agora para a minoria dos resistentes. Foi de facto o conhecimento de novas culturas e tipos de vida que incentivou à procura das raízes fundamentalistas com os efeitos que se conhecem.

Na sociedade global haveria todas as razões para a aproximação dos povos. A tecnologia permite assistir em directo ao que se passa no outro lado do Mundo. Eça de Queiroz teria hoje muito mais dificuldade em escrever *O Mandarim*. Sendo a vítima tão rica e importante, corria sério risco de assistir, senão em directo pelo menos logo depois, à morte do pacífico cidadão chinês, vítima da cupidez materialista.

Todavia o conhecimento tem também efeitos perversos. Após os atentados de 11 de Setembro, quantos não terão começado a olhar com desconfiança para o vizinho muçulmano, com quem sempre tiveram uma relação de cordialidade?

E após se terem visto as manifestações dos radicais paquistaneses, quantos se não terão apressado a dar razão ao Senhor Beslusconi?

Níveis mais elevados de delinquência em algumas minorias, como na generalidade das populações segregadas, não são uma fatalidade. Pode ser uma opção do próprio Estado. Temos de ter consciência, como sugere Élisabeth Lévy, que há várias formas de criminalidade que são toleradas como forma de conseguir a paz social. E por outro lado o *gueto* é a forma barata e sumária de, em determi-

nadas zonas, encurralar o crime. Nestes casos só se clama para tal estado de coisas quando a polícia não consegue evitar a incursão à cidade ou seja, quando a delinquência abandona as áreas que lhe foram assinaladas.

Resposta?

Naturalmente a integração. Não através da imposição de um modelo cultural mas no respeito pelo multiculturalismo, sempre no pressuposto do respeito pelos valores da dignidade humana.

A terminar não poderia deixar de fazer uma alusão à problemática do crime no seio da comunidade imigrante no nosso país.

Presentemente há em Portugal 2070 reclusos estrangeiros, não se dispondo do número daqueles que se encontram em prisão preventiva e, destes, os que devem essa situação simplesmente ao facto de se encontrarem irregularmente em território nacional, e haver receios de que em liberdade se subtraíam à medida de expulsão.

Por outro lado, também não estamos em condições de indicar quantos dos reclusos são residentes em Portugal.

De todo o modo, o número de detidos indicia uma *ratio* elevada de cidadãos estrangeiros sob prisão, que provavelmente excede a percentagem da comunidade estrangeira residente em Portugal.

As estatísticas disponíveis que mais directamente têm a ver com a actividade do SEF referem-se a casos de prisão e de expulsão em consequência de condenação penal, ou seja, aos casos de criminalidade mais grave.

Em 1999 foram expulsos em consequência de decisão condenatória penal 171 imigrantes.

Os crimes mais frequentes foram tráfico de droga (135), roubo (12), furto qualificado (8) e homicídio (4), falsificação de documentos e violação (3).

As nacionalidades mais atingidas correspondem grosso modo às que têm maior número de, residentes em Portugal, com excepção dos cidadãos espanhóis, que figuram em segundo lugar, com 27 expulsões, por razões ligadas ao comércio de droga transfronteiriço.

Até Agosto do ano 2000 tinham sido expulsos apenas 36 imigrantes, o que indicia uma redução significativa do número de expulsões. De novo há o facto de a segunda causa de expulsão ser a prática de crimes de auxílio à imigração clandestina. Quanto ao mais não há alterações significativas relativamente ao ocorrido no ano anterior.

O imigrante encontra-se pois numa situação mais gravosa do que o cidadão nacional, dado que está sujeito a medida de expulsão. Todavia e considerando as críticas há pouco proferidas a propósito da expulsão de emigrantes portugueses pelas autoridades americanas, será de referir que a expulsão não é, nem poderia ser, consequência automática da prática do crime.

A medida de expulsão só pode ser aplicada no caso de condenação por crime doloso em pena de prisão superior a seis meses, tratando-se de não residente; condenação por crime doloso em pena superior a um ano de prisão, tratando-se de cidadão residente e, tratando-se de estrangeiro com residência permanente, apenas no caso de a respectiva conduta constituir ameaça suficientemente grave para a ordem pública ou segurança nacional. Finalmente acautela a nossa lei situações em que a medida de expulsão não será aplicada. Tal acontece relativamente aos estrangeiros em que ocorram os seguintes casos:

- Nascidos em território português e aqui tenham residência permanente;
- Que tenham filhos menores residentes em território português sobre os quais à data da prática do crime exerçam efectivamente o poder paternal, assegurem o sustento e a educação, desde que a menoridade se mantenha durante o tempo previsível de execução da pena;
- Que se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui tenham residência habitual.

Ou seja, a nossa lei, sem descurar os interesses de ordem pública e segurança nacional, consagra uma solução equilibrada, de pendor humanista, também neste aspecto confirmando a avaliação do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial das Nações Unidas que, referindo-se a Portugal, realça o empenho na construção de uma sociedade mais solidária que assegure a igualdade de oportunidades de todos os cidadãos sem discriminação.

Muito obrigado.

Manuel Martín Fernandez

*Superintendente-chefe
da «Guardia Urbana
de L'Hospitalet»*

UMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA DA SEGURANÇA

As novas profissões da segurança e da gestão do risco

Tradicionalmente, ao falarmos de segurança, confrontamo-nos com uma interpretação relacionada directamente com os sistemas de controlo social formal. Assim, o sistema penal é o principal instrumento com o qual abordamos a segurança em todos os seus aspectos. Segurança e polícia, justiça, sistema penitenciário, formam um todo indissolúvel, difícil de separar. Esta interpretação da segurança como algo próprio do sistema de controlo social formal tem a sua origem no próprio fundamento das nossas sociedades, nas quais o uso da força é uma competência que se reserva ao Estado em regime de monopólio, de tal maneira que somente o Estado está legitimado para utilizar a força. Sem dúvida, nos últimos anos foi-se desenvolvendo uma concepção de segurança que tem levado à criação de um autêntico mercado de segurança. Apesar de ser uma competência do Estado, quem tem tido dinheiro ou recursos suficientes para pagar o seu próprio sistema de segurança, tem-no feito recorrendo a sistemas privados que, apesar da directa oposição dos corpos e forças de segurança públicos ao seu desenvolvimento, na prática desenvolveram-se de maneira imparável.

Em todos os países da nossa esfera cultural, o aparecimento de empresas de segurança é o mesmo que dizer que a progressiva privatização da segurança tem sido um fenómeno que se foi acelerando em progressão geométrica ao longo dos últimos anos. Nos Estados Unidos, as empresas privadas de segurança superam em muito os serviços públicos existentes. O mesmo acontece em Inglaterra, França

e, em geral, nos restantes países da nossa esfera cultural. Na América Latina, de um modo geral, a privatização tem seguido padrões de desenvolvimento muito parecidos com os de outros países. O mercado define o que é a segurança e quais os instrumentos que são mais apropriados para garantir os níveis de segurança que o cidadão médio considera aceitáveis. Naturalmente, ao deixar esta definição nas mãos do mercado, produz-se uma acção inevitável: como é que, na prática, os níveis aceitáveis de segurança e os métodos de protecção mais adequados são estabelecidos por quem tem recursos suficientes para influenciar realmente a evolução da resposta aos problemas da insegurança.

Com bem disse Mark Moore, corremos o risco de gerar uma situação na qual quem tenha recursos suficientes para pagar a sua própria segurança conseguirá níveis adequados e, o que é mais importante, combinações para uma maneira de entender a segurança mais relacionada com a realidade social do que com as definições oficiais. Quem pode pagar a sua própria segurança define exactamente que tipo e que quantidade de segurança está disposto a pagar. O risco é que quem não pode pagar a sua própria segurança deverá conformar-se com os serviços públicos de segurança, compostos por corpos policiais desmotivados, ultrapassados pela realidade criminal e escassamente preparados para responder a essas exigências sociais. Por outras palavras, o risco é criar dois tipos de polícia: uma privada, para dar resposta ao problema de segurança de quem possa pagá-la, e outra pública, de menor qualidade, para atender as necessidades dos restantes. Uma polícia para os ricos e outra para os pobres. Poderia, inclusive, tornar-se realidade aquela velha concepção da polícia como uma instituição recrutada entre os pobres com a missão de controlar os pobres.

A origem desta situação está, sem dúvida, numa interpretação da segurança baseada no medo. Pedimos à polícia que seja capaz de nos defender contra um suposto inimigo. Pedimos aos poderes públicos que sejam capazes de defender a nossa integridade física, os nossos bens materiais, os nossos bens jurídicos em geral. Assumimos a nossa própria segurança como algo alheio à nossa própria responsabilidade. É o Estado que tem de nos garantir níveis adequados de segurança. Esta realidade verifica-se também noutros campos como, por exemplo, a saúde ou a educação. Exige-se do Estado que seja capaz de garantir a nossa segurança e a nossa educação. Não sou eu o responsável pela minha educação ou pela educação dos meus filhos, nem pela minha saúde, nem pela minha segurança, mas sim o Estado. Sem dúvida que a possibilidade de o Estado se converter no garante da nossa segurança, da nossa saúde ou da nossa educação é cada vez mais improvável. O Estado vê-se superado pela realidade face aos recursos de que dispõe, os quais se mostram claramente insuficientes para responder com êxito às exigências cada vez mais numerosas da segurança. O Estado vê-se assim confrontado com exigências de segurança (tal como também sucede em relação à

saúde e à educação) para as quais não tem a possibilidade de dar resposta face às exigências reais da população.

Até há alguns anos, a existência da polícia não era questionada em absoluto por nada, precisamente porque servia para garantir a nossa segurança. Na medida em que a polícia lutava contra o crime, ajudava-nos nos momentos de crise e emergência, na medida em que mantinha a ordem pública ou o respeito pela lei, a polícia devia existir e, embora encarada com uma certa reticência e muitas vezes como um mal menor, o certo é que a existência dos corpos policiais se via legitimada pelas suas próprias funções. Sem dúvida, na medida em que a exigência de segurança vai sendo cada vez mais completa e relacionada não com o nosso suposto inimigo, mas sim com os problemas de integração social e de coesão inerentes a toda a sociedade completa e dinâmica, como é o caso da nossa. Assim, nessa medida a polícia deixa de ter um claro inimigo contra o qual lutar, enfrentando a necessidade de se converter num agente de integração social, num educador cívico, num mediador face aos conflitos sociais e, nesse momento, a polícia começa a ver-se ultrapassada pela realidade e o seu papel questionado.

Em toda a nossa esfera cultural, as críticas à polícia fazem-se cada vez mais frequentemente, o que leva a uma certa sensação de fracasso dos corpos policiais da nossa esfera.

O problema, sem dúvida, não consiste na menor ou maior eficácia da polícia ao defrontar o crime ou as infracções em geral; o problema de fundo é que o que hoje se pede à polícia, quando falamos de segurança, não é que se converta na nossa fronteira azul capaz de proteger os bons dos maus, mas antes lhe pedimos que nos garanta a nossa segurança independentemente da ameaça real para a mesma. A segurança, tal como hoje é concebida, não é já uma competência exclusiva da polícia mas sim de muitos mais agentes sociais. De resto, não se pode hoje falar de segurança como algo relacionado exclusivamente com o crime.

Como disse Morales Villanueva, ao longo do século XIX as exigências de segurança estavam relacionadas em geral com a segurança física das pessoas, o medo principal, os riscos para a segurança vividos mais intensamente eram aqueles que punham em perigo a nossa segurança física. Ao longo do século XX sem dúvida que pudemos comprovar como essa exigência de segurança física foi dando lugar, progressivamente, a uma exigência cada vez mais forte de segurança dos próprios bens. Sem que se tenha verificado uma diminuição da preocupação que podia representar para a nossa segurança toda a ameaça à nossa segurança física, o certo é que as principais exigências relacionadas com a segurança passaram a ser, ao longo de todo o século XX, as relacionadas com os bens públicos. De resto, não é que tenham aumentado os crimes ou os problemas relacionados com a propriedade; o que acontece é que se foi cedendo a responsabilidade de resolução dos conflitos deste tipo à administração pública.

No século XXI está a surgir um fenómeno que já se apontou nos finais do século XX e que consiste no facto de as exigências de segurança se relacionarem cada vez mais com a qualidade de vida, com a convivência em definitivo com a nossa vida em sociedade. Temas como o meio ambiente, a violência doméstica, a protecção de espécies em perigo, são alguns dos problemas que cada vez mais o cidadão vê como um risco para a sua própria segurança. Sem dúvida, a polícia tradicional está mal preparada para dar resposta adequada a todos estes problemas; o cidadão médio queixa-se cada vez mais da falta de segurança e a polícia, sem dúvida, não tem respostas fáceis para os solucionar; de resto, em grande parte das situações, o próprio sistema penal mostra-se insuficiente para dar resposta a estas problemáticas. Todos estes factores juntos: a paulatina consciencialização por parte do indivíduo da sua responsabilidade em relação à sua própria segurança, a maior relação da segurança com elementos próprios da qualidade de vida, a inexistência de um inimigo contra o qual lutar, são alguns dos elementos que nos explicam a crise de identidade que podemos observar na maioria dos corpos policiais da nossa esfera cultural actual.

Por tudo o que foi dito, comprovamos que cada vez mais a segurança e a gestão do risco vão deixando de ser uma matéria reservada aos aparelhos de controlo social formal, especialmente a polícia, para passarem a constituir-se na coluna vertebral de um trabalho interdisciplinar aberto a uma multiplicidade de campos do conhecimento e a diferentes agentes sociais.

Paulatinamente, estes temas vão-se assim convertendo, numa referência ocupacional para um conjunto de novas profissões e de novas ocupações que se vão configurando ao redor da segurança e da gestão do risco. Os critérios gerais e os requisitos específicos com os quais se vão estruturando essas novas profissões dependem do âmbito e da sociedade em que aparecem; porém, em todos os casos, está subjacente uma concepção diferente da que tradicionalmente imperou no modo de abordar e gerir a segurança.

Esta evolução da sociedade em geral e a maior exigência de qualidade de vida por parte dos cidadãos, juntamente com os restantes factores já referidos, tem implicado, durante os últimos anos, a adaptação das administrações públicas a uma nova realidade, ... a fim de poder dar resposta à crescente exigência de segurança, no seu sentido mais amplo e não relacionado exclusivamente com a perseguição do delincente.

De resto, a população exige cada vez mais que a Administração contribua, não já a perseguir os possíveis delinquentes mas antes a garantir que os delitos, as infracções, as perturbações da ordem, não se produzam.

Isto provoca naturalmente a modernização das estruturas; a orientação do serviço no sentido da resolução dos problemas; a máxima proximidade ao cidadão; a busca permanente da máxima qualidade na prestação do serviço. Tudo isto são requisitos indispensáveis para qualquer Administração Pública moderna.

Neste sentido, vão-se estabelecendo linhas gerais de actuação que configuram a criação de novos postos de trabalho relacionados com a segurança. Não se trata já de reagir adequadamente aos problemas de insegurança já produzidos, mas antes à Prevenção dos mesmos. O sistema penal passa a ser um elemento, mas porém já não o único, e em muitos casos nem sequer é o mais importante. A prevenção implica outro tipo de actuações muito mais interdisciplinares e centradas em evitar o aparecimento do conflito. De resto, fala-se especialmente de «desjudicializar» o conflito, actuando antes e não em pleno âmbito penal.

Assim, cada vez mais, a segurança e a gestão do risco vão deixando de ser uma matéria reservada ao âmbito penal e à polícia para passarem a constituir-se na coluna vertebral de um trabalho interdisciplinar aberto a uma multiplicidade de campos do conhecimento e a diferentes agentes sociais.

Paulatinamente, estes temas vão-se convertendo numa referência ocupacional para um conjunto de novas profissões e novas ocupações que se configuram em redor da segurança e da gestão do risco. Os critérios gerais e os requisitos específicos com os quais se vão estruturando essas novas profissões dependem do meio e da sociedade em que aparecem. Porém, em todos os casos, está-lhes subjacente uma concepção diferente daquela que tradicionalmente impera, na maneira de abordar e gerir estes temas.

O caso dos «agentes de intervención en civismo» ou dos «delegados de prevención de distrito», em Espanha, dos «Secure-Cité» em França, ou dos «agentes de prevención» na Argentina, constituem alguns exemplos de novas figuras ocupacionais que se caracterizam pela sua proximidade à sociedade, seu âmbito municipal de actuação, seu carácter preventivo e mediador, sua busca das causas antes dos efeitos e seu carácter plenamente civil e não policial.

Todos estes casos podem ser englobados na família profissional de serviços à comunidade e pessoais. O mesmo se passa relativamente a outras figuras ocupacionais que se vão configurando, como os técnicos em prevenção situacional, os técnicos em mediação de conflitos sociais, os técnicos em gestão integral do risco, os quais constituem um viveiro potencial de novos postos de trabalho configurados em redor da prevenção e da resolução de conflitos relacionados com o risco, a segurança, o civismo e a vida em sociedade.

Todas estas novas profissões devem velar pela manutenção da ordem urbana; porém, ainda que a sua função implique participar activamente no controlo social, não são polícias. De resto, normalmente nem sequer possuem armas pois a sua principal ferramenta é a prevenção e, conseqüentemente, a análise, o estudo das situações, a mobilização de recursos, em suma, a informação.

Um exemplo do que acima foi dito é constituído pelos «Agentes de prevención» do município de San Fernando, cidade próxima de Buenos Aires. Trata-se de um corpo composto por 20 agentes, que se prevê ser aumentado rapidamente nos próximos meses. A intercomunicação e a coordenação com a polícia são

elevadas; inclusive, a polícia faz também uma certa divisão sectorial de San Francisco em áreas a fim de manter os polícias e os seus veículos num mesmo sector; tudo isto facilita a coordenação mas trata-se, porém, de campos de actuação muito diferenciados. Para os agentes, a prevenção constitui o verdadeiro fundamento da sua própria existência.

Este corpo serve para que os moradores canalizem as suas necessidades, tendo uma forte presença nos bairros, local onde vive a população. De facto, os agentes fizeram da área da municipalidade um espaço onde existe um maior contacto com os moradores. Possuem um âmbito físico de funcionamento bem identificado, o que facilita esse contacto. A relação com o morador é pois mais fluida, o que possibilita a realização de acções preventivas verdadeiramente eficazes.

Devido à sua própria função, estão muito integrados no território e comprometidos com a população. Os moradores sabem como pôr-se em contacto com eles e conhecem as suas zonas de percurso ou patrulha. Na prática, são uma espécie de centro de atenção ambulante. Os «Agentes de Prevención Comunitaria» são uma espécie de intermediários entre o morador e a administração, e constituem um corpo com uma presença permanente na via pública.

Pela sua própria função, mantêm uma forte relação com outras áreas, como o Trânsito, Inspecção-Geral, Serviços da Via Pública e outros similares, tendo porém as suas próprias funções, competências e normas de actuação.

Estes «Agentes de Prevención Comunitaria» têm como um dos seus objectivos prioritários a melhoria da qualidade de vida de todos os moradores da cidade, colaborando activamente para conseguir o espaço de liberdade e segurança que a referida qualidade de vida requer.

Os «Agentes de Prevención Comunitaria» de San Fernando, os «agentes de intervención en Civismo» de Badía, ou os «delegados de prevención de distrito» de Barcelona, Espanha, os «Secure-Cité» de França e, em geral, todos estes novos postos de trabalho que se vão configurando, tendem a fomentar a coexistência de todos, organizada sobre uma base que trata de impedir a criação de fossos físicos ou simbólicos no urbanismo, o acesso aos serviços ou o acesso às decisões. Acreditamos que a solidariedade e a participação dos cidadãos nos temas de segurança deve ser um direito exercido por todos.

Os eventuais conflitos devem encontrar a sua solução nas políticas de prevenção e de inclusão social, bem como na concepção e organização do espaço público. A busca de qualidade dos espaços físicos pode ajudar a garantir melhor a segurança das pessoas. Os espaços públicos de estacionamento e de comércio devem ser espaços de encontro. Queremos uma cidade hospitaleira e habitável.

Trata-se de rechazar qualquer estratégia extremista para erradicar os conflitos. Devemos colocar a hipótese de que a partir da legalidade e da solidariedade, se transforme a violência e o medo em motivo de desenvolvimento social, em

tolerância para com os outros. Isto implica uma nova maneira de abordar o tema da segurança, atendendo mais às suas causas do que aos seus efeitos; analisando a situação em que se produz e trabalhando interdisciplinarmente na busca de alternativas.

A insegurança não é simplesmente o medo do roubo ou da agressão. Pode nascer também do perigo provocado pelo automóvel, por um meio nocivo ou precário e, sobretudo, pelo medo de não dispormos de um serviço público que ajude na prevenção ou facilite o apoio necessário quando tenhamos sido vítimas de crime. O sentimento de segurança somente poderá ser reforçado se abordarmos, com todos os cidadãos que habitam na nossa cidade, a gestão colectiva das inseguranças reais, das preocupações e dos problemas sociais. Parte da resposta encontra-se nesta participação de todos.

A segurança urbana não depende unicamente dos problemas da criminalidade, estando também ligada aos problemas de saúde pública, saúde laboral, meio ambiente, urbanismo, desigualdades crescentes no acesso aos recursos, conflitos de interesses na divisão e uso do espaço, padrões de convivência vigentes.

Aparecem novos profissionais da segurança e geram-se novas perspectivas e valores relacionados com a segurança em outras profissões e ocupações. Porém, em todos os casos, a segurança é planeada com características diferentes relativamente ao velho conceito da segurança como algo relacionado com o sistema penal. Estas características também vão mudando paulatinamente a cultura organizacional dos corpos policiais e comprova-se que, cada vez mais, a segurança, tanto quando tratada pelas novas profissões como pela polícia tradicional, apresenta elementos característicos:

- 1) Potencialidade da interacção do tecido social com um trabalho baseado na interdisciplinaridade e na proximidade;
- 2) Orientação para a excelência, para a resolução de problemas e para a atenção das exigências dos cidadãos relativamente a todos os conflitos de segurança que surgem nos diferentes campos;
- 3) Optimização dos recursos disponíveis, orientando o seu uso da maneira mais eficiente possível de acordo com as necessidades;
- 4) Potencialidade da formação permanente e actualizada nos temas de segurança, potencializando a motivação e o profissionalismo de tudo o que está relacionado com os problemas decorrentes da segurança.

Deve-se potencializar a comunicação permanente entre a colectividade e a Administração em tudo o que se refere à convivência e à segurança. Exige-se cada vez mais a participação activa dos dirigentes de centros escolares, dos membros dos tribunais e de associações de cidadãos e, em geral, de todos os moradores, alunos, comerciantes ou outro pessoal, que melhor podem conhecer e transmitir a problemática que pode produzir-se no território.

A intervenção em problemas de convivência vizinha, bem como os da pequena criminalidade, constituem sem dúvida o núcleo básico de actuação em qualidade de vida. Conflitos motivados pelo ruído, distúrbios, ocupações da via pública, etc., configuram uma série de situações nas quais se confrontam pessoas ou conflitos de interesses opostos que, ainda que legítimos, geram conflitos que podem transformar-se em autênticos problemas sociais que afectam, nomeadamente, a qualidade de vida do cidadão.

Conflitos entre clientes de estabelecimentos nocturnos e moradores que desejam dormir, pessoas que se sentem molestadas pelos seus vizinhos, pequenos delitos, etc., são todos casos em que se pode prevenir a insegurança, actuando antes que efectivamente se produza o conflito.

O meio urbano constitui o ponto de encontro da comunidade, é muito mais que um local de passagem. No espaço público produzem-se um grande número das interacções sociais e sente-se directamente o nível de integração social predominante.

Um meio degradado contribui decisivamente para gerar sensações de insegurança, diminui a qualidade de vida e provoca o afastamento das pessoas desse local, motivo pelo qual, indirectamente, potencializa o isolamento e a insularidade cidadina.

É, portanto, fundamental que se preste a máxima atenção às relações e conflitos produzidos nos espaços públicos, detectando os pontos negros de degradação ou as zonas potencialmente inseguras e adoptando medidas preventivas que facilitem um meio integrado e agradável.

A Administração não só tem de ser capaz de responder às situações conflituosas quando o conflito já se produziu, mas também tem de prever esses conflitos potenciais antes que se produzam e propor ou adoptar as medidas adequadas.

Isto implica um elevado conhecimento do meio e das dinâmicas sociais que nele se produzem. Os espaços ou pontos de encontro das pessoas, tais como as praças, jardins, parques, etc., implicam a confluência num mesmo lugar de grupos diferentes que partilham um mesmo bem territorial. Jovens para os quais constitui o seu ponto de reunião, juntamente com idosos que desejam a tranquilidade de um espaço aberto; donos de cães que os acompanham nos seus exercícios diários, misturados com crianças nos mesmos espaços. Tudo isto gera a necessidade de prever os possíveis conflitos que pode gerar o uso do mesmo espaço por grupos diferentes.

A detecção de pontos negros (espaços nos quais os índices de insegurança captados são superiores aos normais, territórios degradados, sujos ou mal utilizados) constitui um dos principais objectivos de qualquer profissional relacionado com a segurança.

A obrigatória soma de sinergias a que a Administração Pública deve responder torna imprescindível que, relativamente aos temas relacionados de

alguma forma com a segurança, se potencialize o trabalho interdisciplinar e a coordenação interdepartamental.

A função da prevenção é a primeira que se deve desenvolver nos agentes para que se antecipem às situações e contribuam com soluções nos momentos adequados. É preciso conhecer todos os factos e trabalhar para que, em cada momento, se esteja o mais perto possível da realidade. Em segurança apenas importa a Prevenção. Qualquer outra acção que não evite a prática do facto está relacionada com a justiça, a ordem ou qualquer outro elemento similar, mas não com a segurança, em relação à qual só podemos dizer que existe quando o delito, a agressão, não se produz. Segurança não equivale a Polícia, mas sim a prevenção; e o profissional que consegue maior legitimidade neste campo não é o que mais delinquentes detém, mas sim aquele que mais delitos evita.

Bibliografia

- FELSON, Marcus (1994), *Crime and Everyday Life*, Thousand Oaks, Califórnia, Pine Forges Press.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio (1998), *Delitos sin víctimas: Orden social y ambivalencia moral*, Madrid, Alianza Universidad.
- GOLDSTEIN, Herman (1990): *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires, El Ateneo.
- MOORE, M. H., e STEPHENS, D. (1991), *Police organisation and management: Towards a new managerial orthodoxy*, Washington, DC, Police Executive Research.
- MORALES VILANUEVA, Antonio (1995), «La Guardia Civil y las Policías de las Comunidades Autónomas», VII Seminario Duque de Ahumada, Madrid, 1995.
- PERROW, Charles (1991), *Sociología de las organizaciones*, Madrid, McGraw-Hill.

Resumo biográfico

Nome: Manuel Martín Fernández.

Cargo: Superintendente chefe da «Guardia Urbana de L'Hospitalet», Professor Assistente do Departamento de Sociologia e Análises das Organizações da Universidade de Barcelona.

Instituição: Universidade de Barcelona — Município de L'Hospitalet.

Endereço pessoal: Marqués de Campo Sagrado, 12 2n 5a — 08015 Barcelona.

Tel.: 933290406 — 934021805.

E-mail: mmartin@riscd2.eco.ub.es - mmartinfdez@terra.es

Resumo

Cada vez mais, a segurança e a gestão do risco vão deixando de ser uma matéria reservada aos aparelhos de controlo social formal, especialmente a polícia, para passarem a ser a coluna vertebral de um trabalho interdisciplinar, aberto a uma multiplicidade de campos do conhecimento e a diferentes agentes sociais.

Paulatinamente, estes temas vão-se convertendo numa referência ocupacional para um conjunto de novas profissões e novas ocupações que se configuram em redor da segurança e da gestão do risco. Os critérios gerais e os requisitos específicos com os quais se vão estruturando essas novas profissões dependem do meio e da sociedade em que aparecem; porém, em todos os casos, está-lhes subjacente uma concepção diferente da que tradicionalmente impera, na maneira de abordar e gerir a segurança.

O caso dos «agentes de intervención en civismo» ou dos «delegados de prevención de distrito», em Espanha, e dos «Secure-Cité», em França, constituem alguns exemplos de novas figuras ocupacionais que se caracterizam pela sua proximidade à sociedade, seu âmbito municipal de actuação, seu carácter preventivo e mediador, sua busca das causas e não dos efeitos e carácter plenamente civil e não policial.

Todos estes casos podem ser englobados na família profissional de serviços à comunidade e pessoais. O mesmo acontece com outras figuras ocupacionais que se vão configurando, tais como os técnicos em prevenção situacional, os peritos em mediação de conflitos sociais ou os peritos em gestão integral do risco. Todas estas figuras constituem um viveiro potencial de novos postos de trabalho, configurados em redor da prevenção e da resolução de conflitos relacionados com o risco, a segurança, o civismo e a vida em sociedade.

O perfil profissional destas novas ocupações vai-se definindo rapidamente, mantendo porém, em todos os casos, uma grande flexibilidade e adaptação ao meio. Está superado o velho conceito segundo o qual a segurança era algo que incumbia à polícia. Por isso, as Administrações Públicas propõem cada vez mais a necessidade de desenvolver novas estratégias de actuação.

Neste sentido, uma experiência interessante que constitui um bom exemplo do que acima ficou dito é a criação dos «agentes de prevención» no município de San Fernando, na cidade de Buenos Aires.

A sua competência geral está fortemente relacionada com a detecção de pontos do espaço urbano susceptíveis de sofrer atentados ao civismo, bem como a aplicação de medidas preventivas e, se for o caso, correctivas. A análise, tanto da sua competência geral como das unidades de competência específica, dos cri-

térios de actuação e do seu campo de actuação prioritária em função das necessidades e exigências actuais, é apresentada neste trabalho como elemento de reflexão e debate.

Eduardo Lourenço

Professor e Ensaísta

«Alguma coisa começa ou está começando ou vai começar ou já começou ou nada começou ainda.»

António Ramos Rosa

A CULTURA DA INSEGURANÇA

Num famoso livro de prospectiva — forma moderna do profetismo sem idade — Alvin Toffler previa que após o fim dos grandes conflitos planetários, característicos do século passado, iríamos entrar numa era de violência disseminada dificilmente controlável porque sem código. Isso está escrito na célebre Terceira Vaga e desde há semanas, este diagnóstico, um pouco temerário, adquiriu as dimensões de uma evidência que nos entrou pela casa dentro sob a forma de duas torres em chamas.

Mas esta evidência, pelo seu excesso — e pela rapidez com que a televisão gasta e reduz a fantasma o horror mais fisicamente presente — esconde, afinal, o essencial. Quero eu dizer, a universalidade e, sobretudo, a banalidade da insegurança, que é hoje, e já há uns bons anos, o sentimento mais partilhado de uma sociedade que gerou no seu seio uma pulsão violenta, quase que apetece dizer, um capital de violência que se não são novos na sua essência, são inéditos nas formas da sua manifestação e nos meios que a exprimem.

O título que inocentemente dei a estas considerações e que julguei o mais apropriado do meu ponto de vista para justificar esta minha tão insólita participação neste colóquio, é anterior aos agora incontornáveis acontecimentos de 11 de Setembro de 2001.

Se os tivesse em conta, talvez não tivesse cometido o atrevimento quase provocatório, nas circunstâncias presentes, de tematizar tão especulativamente o que eu chamo a cultura da insegurança. Em si, essa insegurança é bastante óbvia e não precisa que a tematizemos. Mas eu não pretendo tratar da segurança ou da insegurança, mas da nossa cultura, consciente, como nunca o foi, da sua componente de violência, não apenas informulada, mas assumida e cultivada como tal. O meu título, cultura da insegurança, traduz apenas a constatação, não apenas de que o grau da insegurança da nossa civilização se converteu num fenómeno de sociedade quase universal, mas que em bom número de casos se pode falar de sociedade real ou virtualmente criminógena. E, como se isso não bastasse, a sua cultura, a nossa cultura, que é por essência não apenas a resposta dos homens à violência ingénita da condição humana — o acto através do qual a suspendemos ou transcendemos — vive-se e assume-se, como raramente o fez, não apenas como espelho dessa violência, mas culto dessa violência e do fascínio que a acompanha.

Que estatuto pode ter numa sociedade não apenas episódica, ou acidentalmente insegura, a missão, o combate imperativo de preservar a segurança e, se for o caso de a defender, sem o qual a violência latente de uma sociedade e a vertigem da barbárie que nela espreita esvaziam de conteúdo o pacto social, as leis que o traduzem, substituindo-o pelo império da anomia que é o nome da Desordem, quando se vive já como se fosse norma, numa cultura de insegurança?

Não há muito, naquela terra onde nasceu o Direito, tal como nós continuamos a pensá-lo, o seu novo Ministro do Interior, declarou esta coisa surpreendente: «é preciso que os italianos se habituem a conviver com a máfia». Quer dizer, é preciso que aquilo que chamamos sociedade, conviva, não me atrevo a dizer, pactue, com a anti-sociedade. Sem dúvida, ninguém ignora que em Itália, e fora dela, o que se chama «máfia» ou o tipo de violência que a celebrizaram não só é uma «cultura» cujos reflexos há muito ultrapassaram o seu espaço de origem, dando mesmo ocasião a filmes celebérrimos, paradoxalmente fascinantes, como o seu modelo, encontrou imitadores nesta nova Europa, onde o quadro nacional e as suas tradições jurídicas e mecanismos legais, já não asseguram ao cumprimento e respeito das leis a mesma autoridade. Uma frase tão inquietante como a desse Ministro italiano, mais a mais herdeiro de uma cultura política que sempre escreveu Ordem não apenas com maiúscula mas com todas as letras maiúsculas, não era possível se ele não emanasse de qualquer coisa mais inquietante, a da vigência, por assim dizer irresistível, de uma mais genérica cultura da insegurança, quer dizer, de uma cultura incapaz de defender, com o mínimo de convicção, a ideia mesma de Ordem ou de uma Ordem, em nome da qual e em defesa da qual, os que são por excelência pressupostos à sua defesa, se sintam, não apenas oficialmente caucionados, mas realmente legitimados, e com eles, a

sociedade de que são ao mesmo tempo, o ferro de lança em matéria de segurança, e os bodes expiatórios que exercem essa violência, esperemos legal, em nosso nome.

É claro que as chamadas forças de segurança — ao menos num país democrático — agem, implicitamente (ao menos na aparência), sob essa caução, digamos, ao mesmo tempo ética, epistemológica, jurídica, de uma Ordem auto-legitimadora. Ou agiam, antes de entrarmos na era da insegurança não apenas empírica que nos cerca, mas cultural, na qual é a ideia mesmo de Ordem que está em jogo e em causa. Só um acontecimento extraordinário como este que neste momento parece abalar precisamente a Ordem do Mundo (ou que assim se chama) suspendeu temporariamente, e Deus sabe com que custos, a vigência da cultura visceral de insegurança e do seu conteúdo concreto, a violência em todas as suas formas — que é por assim dizer — conatural à nossa Civilização. Apenas há dois meses os acontecimentos de Génova, no quadro de uma contestação frontal e radical do modelo ocidental da globalização, mostraram a que ponto era a Ordem que estava em acusação e os seus defensores legais, no duplo e ingrato papel de defensores e vítimas de uma Ordem que na perspectiva da cultura de violência não consegue — ou mal — legitimar-se. Escusado será dizer, não é a sua própria violência que pode legitimar essa ordem, ela menos do que nenhuma.

Portugal é um país tranquilo, e estas considerações sobre o novo estado do mundo — e em particular do Ocidente — em matéria de segurança — segurança como «hábitos» e norma de convívio numa sociedade civil de regime democrático — parecerá talvez incompreensível ou excessiva. Comparadas com outras, a nossa sociedade parece imune ou mais preservada dos influxos dessa cultura de insegurança. Entre nós, as nossas dominantes, ainda não vivem, que eu saiba, confinadas em autênticos «ghettos» de luxo, cercadas por muralhas e parapeitos, como nos bairros ricos do México, de São Paulo ou do Rio, ou separadas — mas também cercadas — nesta velha e livre Europa, por cidades anticidades onde a Lei comum não se aplica. Ou só com dificuldade, como se já estivéssemos vivendo uma espécie de Nova Iorque, do filme profético 1999, que era uma Nova Iorque convertida em Alcatraz, em que dois grupos empenhados na mútua destruição ilustram o caos em que o nosso mundo tem a tentação de mergulhar pelo menos em matéria de ficção.

Por contraste, neste capítulo, a célebre imagem do oásis da paz pode servir ainda. As pessoas que me ouvem conhecem mil vezes melhor a situação portuguesa do que eu. Mas, se acreditar nas mensagens pouco equívocas de alguns dos nossos últimos e celebrados filmes, também Lisboa, quer dizer, sinteticamente o país que somos, e seremos, não estará tão imune, como eu ainda a sonho, dessa universal cultura da insegurança. Em menor medida, todos os fenómenos que a caracterizam estão presentes: desde o mais visível da cultura da droga, se assim

se pode dizer, e dos seus efeitos, até ao nível da delinquência convertida quase em divertimento. Deixamos de lado a extraordinária gama da violência mais íntima ou mais oculta mas que o é para quem a sofre — sem poder defender-se dela ou até nomeá-la (não me refiro, naturalmente, à violência privada, num sentido próprio) — que não tendo talvez a expressão inimaginável doutros países que nós consideramos, ou considerávamos, como modelos culturais são mais do que inquietantes e a imagem mesmo de uma sociedade também doente, corroída e invadida por essa insegurança a que ninguém escapa nem aqueles que pelas condições privilegiadas melhor se podem defender dos seus malefícios. E paradoxalmente aqueles que têm por missão, ou são os guardiães da cidade, chamados em sentidos próprios, as forças de segurança.

Numa sociedade onde os níveis de violência, com a insegurança que geram, se tornam numa espécie de pandemia, o lugar mais resguardado é, claro está, o daqueles que não sofrem em primeira instância essa violência, ou foram educados e treinados para a conter, em nome de todos, nos limites da legalidade, imaginamos. E, todavia, ninguém mais do que eles, fisicamente, está ao mesmo tempo no exterior e no interior desse universo da insegurança cuja contenção é de seu dever protagonizar.

A níveis diferentes, segundo os seus graus de responsabilidade, mau grado esta paradoxal situação privilegiada relativa, à violência que devem detectar, enquadrar, conter, e em casos extremos reprimir, a ninguém interessa mais compreender as razões e os mecanismos da sociedade da violência de um tipo novo que é a nossa, do que àqueles a quem essa sociedade fia a paz pública ou o mínimo de harmonia.

Violência, insegurança, sempre existiram no passado. Mas a sua expressão é ela mesmo histórica. Nós temos mesmo tendência a imaginar que os tempos antigos eram, em vários sentidos, mais bárbaros que os nossos. A história da humanidade é a da sua barbárie insepulsa e sempre renascente. Mas os sujeitos dela mudam. No cinema dos últimos 20 anos quando os cineastas querem ilustrar metaforicamente a barbárie sem nome que é de facto a nossa, escolhem por predilecção, uma espécie de Idade Média superbárbara ou um Império Romano da decadência, para que assim se possa no passado ou numa qualquer galáxia futurista, exorcizar essa violência. Aí se recicla o imaginário de base do cinema americano, em «Westerns» pseudo-históricos de ficção científica com a sua lógica maniqueísta entre bons e maus, que pode ter as suas aplicações práticas, e que é ainda uma paradoxal visão optimista da mais complexa violência tipicamente moderna que nos interpela.

O esquema maniqueísta da sociedade pioneira dos Estados Unidos durante o século XIX, com o seu estilo de vida épico podia servir e tinha a vantagem de ser mais simples e simplista que a da perspectiva ideológica da luta de classes característica da civilização europeia, sobretudo moderna, faz de si mesma. Duas

guerras mundiais vão transferir e ampliar o estilo desses dois modelos de violência, típicos de duas histórias diversas, para um plano planetário. Curiosamente, a regra do jogo, nessa época de confrontos radicais, com a exibição sem estados de alma da violência mais extrema, aquela que a guerra fria explicitou e legitimou, conservou a sociedade civil (a nível simbólico) senão em paz, o que seria absurdo, relativamente preservada da insegurança e da violência propriamente cívicas, sociais. O paradoxismo da violência histórica assumido e institucionalmente enquadrado — mesmo num conflito, como o da 2.^a Guerra Mundial, que já trouxe a insegurança e a violência para o centro da sociedade civil — deixava o cidadão comum entre parêntesis. É como combatente, como soldado que ele sofre a plenitude da violência extrema que a guerra exprime.

Na guerra de 1914, enquanto milhões de homens morrem de pé, enterrados nas trincheiras, Paris dança ou pode dançar. Entre a trincheira e a retaguarda, a separação é completa. Passada a tormenta poderá voltar-se à normalidade, a uma sociedade regida pela lei comum e preservada da violência. Claro está que não foi assim que as coisas se passaram. A violência histórica e de algum modo tradicional da época da 1.^a Guerra Mundial, refluíu insidiosamente, pelos seus efeitos, para a sociedade no seu conjunto. E na 2.^a Guerra Mundial diversa da primeira pela politização e ideologia das sociedades inimigas que se defrontam, a insegurança instalou-se como se fora agora um dado incontornável na vida e na prática quotidiana ou simbólica do todo social. Tornámo-nos todos sujeito e objecto desta violência, que se interiorizou, se difundiu no todo social e, onde a responsabilidade tinha um rosto: o do Poder, em todas as suas formas, o Poder que é ao mesmo tempo a instância de uma contraviolência. Os chamados estados totalitários exemplificaram na perfeição estes dois papéis. Para o cidadão que o não ameaça e, em última análise se confunde ou revê nele, a sua violência é o máximo de segurança. Para o que o desafia ou discorda dele, o máximo de violência. Com o fim da era totalitária — ao menos no Ocidente — o estatuto da violência e por conseguinte da sua denegação ritualizada como imperativo de segurança são mais complexos. E uma e outra são só aquilo que a sociedade organicamente é em matéria e níveis de violência e são eles que determinam, circunscrevem o horizonte, o quadro e os meios, de que a mesma sociedade dispõe para se defender dessa sociedade, quer dizer, de si mesma. Como traçar numa sociedade como é hoje a nossa, com algum rigor e sobretudo com alguma eficácia, os limites que separam num mundo violento e inseguro, a violência aceitável da inaceitável, a repressão igualmente aceitável e legítima, da inaceitável?

Para efeitos práticos, e num contexto vivido como normal, numa democracia formalmente consensual, a Lei, mas também a tradição ou as tradições, uma certa ideia do que é tolerável ou intolerável, bastam, para legitimar a instituição securitária, mormente no âmbito da sociedade civil. Mas na verdade as coisas

mudam de figura quando os consensos sociais e os valores sobre que se fundam, perderam o seu papel de referência, de valores que permitem e autorizam que nós distingamos com um mínimo de clareza o que é delito, grave ou não, o que é violência ou apenas entorse aos direitos do cidadão e sobretudo do indivíduo, ou mesmo o que é da ordem do crime e do que o não é. Tudo isso o Código define ou permite circunscrever. Mas o que o Código não pode resolver são as contradições reais ou fictícias que uma ordem intimamente desestruturada por uma generalizada cultura de contestação — fundada ou não — a esses valores consensuais e à Ordem que através deles se considera a Ordem, por assim dizer banaliza ou legitima. Como combater a droga se a sociedade é ela mesma drogada, em sentido próprio e figurado? Como resistir à violência escolar que converte cada manhã milhares de professores em potenciais e desarmados agredidos, pelos seus alunos, percebidos como sendo ou podendo ser os nossos próprios filhos ou netos? É esse comportamento que crítica, põe em causa, e da maneira mais deslegitimante o que continuamos a chamar a sociedade, ou é a sociedade que é culpada de permissividade, que autoriza e torna quase aceitáveis esses comportamentos?

Na antiga sociedade compartimentada — compartimentada mas também tolhida nas suas pulsões pela pobreza ou mediania económica, tanto quer dizer pelo seu estatuto social — os níveis de violência estavam contidos, nesses espaços sociais que se viviam como mundos à parte. A violência — a violência social, digamos primitiva, tanto a sofrida como a ocasionalmente manifesta — era o lote, se não a condição dos pobres e nas cidades modernas, dos marginais. É o mundo dos *Miseráveis*, de Victor Hugo, o mundo de Dickens, o mundo do Bronx, o mundo das favelas, o nosso mundo dos ghettos da periferia, lisboeta ou outra. Era fácil, odiosamente fácil, fazer respeitar a Lei por conta dessa Ordem tão ostensivamente fundada na injustiça, ou responsável por ausência de consciência social. O homem da lei resolvia, ou suportava essa violência — tão claramente sobredeterminada pela miséria, com toda a boa consciência ou cinismo que Victor Hugo empresta ao polícia-mor, Javert. Muito psicanaliticamente, o homem da lei ou da ordem, saía ou era recrutado no mesmo mundo. Mas a sociedade contemporânea, em especial a que se designa como sociedade de consumo, alterou quase em absoluto, a genealogia dessa violência e da insegurança, digamos, natural, que provocava. A margem saiu do ghetto ou converteu a margem em anti-sociedade. A sua cultura, no seu código de violência anti-regulada e em sentido mais profundo instituiu-se num modo de ser, num *look*, numa cultura que fascinou e fascina os privilegiados da antiga cultura. Sempre a aristocracia ou os grandes deste mundo, gostaram de se encanhar, como eles diziam, na companhia do chamado povo, sobretudo do *bas-fond* sem dúvida maneira de rejeitar por alguns momentos os espartilhos sociais da sua vida supostamente superior. Mas agora quem lhes faz pagar os bilhetes para os

ghettos de luxo onde se desabotoam, são justamente os que vêm dessa margem. O boné às avessas, os Santiagos, os *graffitti* assinalam o território onde a contracultura exprime a sua vontade de poderio, e se vingam — sem saber, talvez — de séculos de obscura marginalização e de vítima propiciatória da violência dos grandes deste mundo.

Como, no nosso mundo, o que significa, provém ou releva do imaginário do cinema, que tornou a América senhora do mundo — desse mundo — sem mesmo precisar de combater, nada mais significativo que num filme futuro, Eminem *rapper*, expoente branco da violência americana mais simbolicamente explícita, seja filho de Kim Bassinger, a esplendorosa criatura da cultura sublimada e sublimante de Hollywood. Como se um filho de Maria Antonieta casasse com o carrasco Sansão...

Os heróis populares da moderna violência — paradigma da que a juventude do mundo imita, copia, repercute — não são os verdadeiros sujeitos da cultura de insegurança onde banhamos. São apenas, na maioria das vezes, os incultos sucessores dos mais radicais e subversivos criadores que deram a essa cultura da rejeição do mundo moderno as suas letras de nobreza. São os filhos espúrios, entre outros, da linhagem diversificada mas coerente que vai do romantismo de Schiller ou de Byron a Arthur Rimbaud, Antoine Artaud ou mesmo a Céline, expressão de génio do desencantamento do mundo e tentativa de o restaurar por uma espécie de violência regeneradora, como é clássico em certas visões míticas do mundo. Catástrofe-regeneração. Nessa perspectiva, a cultura da insegurança, é filha da insegurança histórica e social que nos diz respeito, é uma espécie de exorcismo da violência real e o anúncio da sua conversão em outra coisa, o famoso reino dos fins com que todos os utopistas sonham, para não desesperar do mundo, tal qual ele é.

O que toda essa gente destruiu ou ajudou a destruir, não ideologicamente, como revolucionários modernos dignos desse nome, mas virtual e simbolicamente, foi o código dos chamados valores, o da harmonia, sobretudo daquela ilustrada pela grande tradição burguesa, e das ilusões em que se fundava de uma perfectibilidade da sociedade humana cada vez maior e como que automática, aquilo que foi designado como as ilusões do progresso. O progresso e a sua ordem que são filhos de um conhecimento cada vez mais preciso das leis da natureza, e através delas da sua utilização para fins que os homens julgam positivos, não é uma ilusão. Mas a perfectibilidade — tal como o século XVIII a imaginou — concebida como o triunfo dos homens sobre a necessidade e a sua própria violência, tudo indica que o seja. A bem dizer, ninguém sabe exactamente o que será uma sociedade liberta em absoluto e, até relativamente, da violência. O que torna a luta contra ela não menos imperativa, mas também um verdadeiro tonel das Danaídes, como que se a cada nova vitória, uma outra e mais subtil forma de violência, viesse incitar o nosso incurável apetite de violência.

Em menos de um século, às violências enquadradas, acantonadas, no limite dos espaços colectivos que as produziam, nações, classes, castas, indivíduos, sucedeu uma violência de massa, não por ser ela o seu agente, mas o seu factor ao mesmo tempo amplificador e unificador. Foi o que anteviu Ortega Y Gasset, num dos raros livros realmente úteis e proféticos que o século XX nos deixou, a *Rebelião das Massas*. Não sujeito dela mas objecto dela, manipuladas e manipuláveis, mesmo antes da sua instrumentalização praticamente sem limites, de que são (ou que somos) alvo através da televisão, as massas exprimiram-se em todos os domínios através de uma violência de tipo infantilizante que se tornou para nós todos como uma segunda natureza. Basta ver o que sucedeu ao comportamento desportivo que era na Belle Époque e até aos jogos de Berlim de 1936 um espaço de exorcismo de paixões e de violência exemplares. O seu lema, como todos sabemos era, o *fair-play*. Os *holigans* da pátria do *fair-play*, a que inventou esse lema, mostram até que ponto e em que sentido, a degradação se fez. Mas quem poderia imaginar que, ao lado *court* ou sentado na bancada um treinador célebre do desporto elitista e depurado por excelência, o ténis, desse como *mot-d'ordre* ao seu pupilo, o conselho bárbaro em estado puro: mata-o?

O desporto foi sempre um simulacro da guerra: tornou-se a quinta essência do espírito da guerra que abrange toda a prática humana, da economia à arte, e de que a banal ou a mais banal expressão de violência é a outra face — ou a mesma, lida de duas maneiras. Não é por acaso que, na sociedade que é a nossa, os grandes gestores, as pessoas que têm de facto a condução da nossa economia, se treinam ou se devem treinar como desportistas, e desportistas do mais alto nível, para aguentar a guerra em que estão realmente metidos. Da América de onde à 60 anos nos vinham meninos ou meninas modelos, a Shirley Temple, Diana Dublin, chega-nos agora não só Madona, moderna Salomé, genialíssima, mas a longa teoria dos meninos assassinos, ou mais americanamente, *baby killer's*, que o cinema e a televisão contemplam e exploram — sobretudo exploram — com um horror fascinado e alimento para outros horrores. E como se não bastasse, a glosa do *fait divers* violento, que é a fonte inesgotável dos espectáculos, acrescenta-lhe a cultura da excepção da violência, ou até a sua imaginária e complacente exploração. Aos Rambo e Terminator que substituíram os *cowboys* celestes da velha violência virtuosa do Oeste, os Gary Cooper e os James Stewart, sucederam como ícones pré-cristãos de um mundo definitivamente pós-cristão, o rosto facinoroso e fascinante de Anthony Hopkins, metáfora transparente do Canibal e como tal ritualmente assumido.

Que ilusão, que cegueira, que heroísmo, que anacrónico sentido da responsabilidade é necessário para assumir, no meio de uma sociedade como a nossa, o papel de antemão não grato de ser nela aquele que tem a missão de preservar a sua tranquilidade, antecipando pela vigilância, prevenção e contenção, o impera-

tivo de assegurar a sua segurança, sem a qual a vertigem da barbárie se impõe e converte o pacto social sob que repousa, as leis que o explicitam e o animam em mera ficção?

Naturalmente que o estatuto de segurança numa sociedade — e em particular numa sociedade democrática — não é objecto de perplexidades e de angústias éticas ou metafísicas, e ainda menos transforma os agentes da lei em Hamlets da Ordem. Eles existem e agem nos termos de uma lei precisa e ao serviço de uma Ordem, consciente e democraticamente assumida, que os dispensa ou não incita a ter, o que se chama, estados de alma. Mas seria nova a exigência de interiorizar uma velha ideia que exigiria que os homens da ordem não devem pensar nem as ordens a que obedecem, nem muito menos à Ordem em nome da qual devem obedecer. Em suma, um convite a dissociar a condição, se não a obrigação de fazer respeitar a lei da sua condição de cidadão. Em épocas de consenso, num contexto democrático, a obediência à lei, a interiorização da Ordem que a legitima, não é uma questão transcendente. Num mundo seriamente perplexo, teórica ou pragmaticamente, em relação ao estatuto dessa Ordem, a questão muda de figura. É já o caso nesta época de global ou generalizada insegurança?

Nos finais do século xv a nova Europa que chamamos medieval, assistia ao fim da guerra, enquadrada ética e religiosamente, a da trégua de Deus, dos mitos e dos rituais da cavalaria. Ser cavaleiro como se pretendeu Carlos V, o primeiro Imperador da meia Europa, era um anacronismo. A guerra tornara-se mercenária, profissão de técnicos, e componente intrínseca da política em sentido moderno. A esta nova situação respondeu Maquiavel aceitando friamente o que se tornara uma evidência.

Em princípio, o ciclo inaugurado nos séculos xv e xvi terminou, por excesso, no nosso tempo, sob os nossos olhos. Aquilo a que tão mediaticamente estamos assistindo não é uma guerra. Para haver guerra é preciso ser dois. Já a chamada guerra do Kosovo o não foi. Esta é uma operação punitiva, penosamente elevada à antiga dignidade épica, quando se trata de uma operação punitiva, com o Afeganistão a servir de «Far West». Ninguém sabe que consequências advirão da não guerra, técnica e realmente virtual. Do que não temos grandes dúvidas é que, saídos apenas de séculos de conflitos reais, que chamávamos guerra, entramos no desconhecido, convertendo a nossa insegurança contingente, ocasional, em pano de fundo da nossa Civilização. Para parodiar o Ministro de Berlusconi, teremos de conviver com ela. Começando por pensá-la. Sempre é uma consolação.

Composto e impresso
nas oficinas gráficas
DA IMPRENSA NACIONAL-CASA DA MOEDA

Depósito legal n.º 184 127/02