



I CONGRESSO NACIONAL DE  
SEGURANÇA E DEFESA

Para uma Estratégia de Segurança Nacional

## *Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospectiva*

*Nuno Miguel Parreira da Silva*

### ***Resumo***

O presente texto contém duas ideias-força de inegável alcance no contexto das políticas públicas - a Cidadania e a Segurança.

Apesar das reformas policiais implementadas nos últimos anos, as políticas de segurança continuam a ocupar um papel de relevo na agenda política e na formulação de políticas públicas de segurança em Portugal.

Considerando a nova forma como começam a ser percepcionadas as questões relativas à segurança dos cidadãos no nosso país, importa analisar e relacionar os conceitos de Cidadania e Segurança, mormente as suas tendências actuais e futuras, tendo em vista identificar o quanto influenciam e podem determinar a concepção e implementação das políticas públicas.

Hoje o cidadão é simultaneamente alvo e motor das reformas em curso, a questão da “confiança” não deve, nem pode, ser descurada, nomeadamente antes de se definirem caminhos a percorrer para desencadear novas atitudes e comportamentos em contexto de reforma da administração pública.

A partir deste contexto, será apresentado um possível caminho a adoptar pelo poder político, para incrementar a participação activa dos cidadãos na implementação das políticas públicas de segurança, através da construção de uma relação de confiança mútua.

Quando se aborda esta temática falamos da participação activa dos cidadãos nas políticas de segurança, o que coloca um desafio sem precedentes aos elementos dos Corpos Militares e Policiais, que se perspectiva venha a mudar significativamente nos próximos anos.

## 1. INTRODUÇÃO: Plano Contextual e de Abordagem

O advento do *Estado Moderno*<sup>1</sup> é caracterizado por um duplo movimento de *autonomização*<sup>2</sup> e de *institucionalização*<sup>3</sup>. Este poder da força, inerente à instituição estatal, confere ao Estado um poder “incondicional e irresistível”.

Porém, o Estado-Providência, que sucedeu ao Estado Liberal, tem sido objecto de contestação nos últimos anos, o que conduziu à redefinição do papel do Estado de hoje. O processo evolutivo desencadeado pela alteração de paradigma, ocorrida em meados da década de 70, ainda não terminou. No início de um novo século, continuamos confrontados com as questões da renovação do papel do Estado, como resposta aos desafios que o desenvolvimento coloca sistematicamente às sociedades.

As novas concepções têm, antes de mais, por referência os modelos que pretendem substituir ou a partir dos quais pretendem evoluir. Neste caso a referência de base para a mudança não deixa de ainda ser o Estado-Providência, que não obstante a proclamada crise desde finais da década de 70, continua a modelar a intervenção pública da generalidade das democracias da Europa ocidental. Este modelo apresenta-se como campo de origem da especialidade que constitui as políticas públicas, mas nele não se esgota.

Por outro lado, estes novos modelos caracterizam-se essencialmente por os Estados e as suas estruturas políticas, democraticamente eleitas e sujeitas à responsabilização pública, assumirem cada vez mais um papel regulador, estando ainda a dimensão da acção do Estado agora constrangida por mecanismos de participação e pela afirmação de novos poderes supranacionais e infranacionais.

A este propósito Severiano Teixeira dizia «*a Segurança é uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público. Sem Segurança não há desenvolvimento económico. Sem Segurança não há Democracia.*»<sup>4</sup>

A crise do Estado-Providência, associada a uma cada vez menor legitimidade da Administração Pública para adoptar unilateralmente determinados tipo de soluções (crise dos modelos tradicionais) tem contribuído para o emergir das políticas públicas. Por outro lado, tem sido demonstrado em diversos estudos científicos que os actuais modelos de polícia, são

<sup>1</sup> A este respeito ver: Christopher W. Morris (2005), *Um Ensaio sobre o Estado Moderno*, Landy Editora, São Paulo; António Manuel Hespanha (1999), *O Debate Acerca do Estado Moderno*, Working Paper 1/99, FDUNL, nº1

<sup>2</sup> Traduz-se por uma delimitação das funções colectivas dependentes da esfera pública governada por uma racionalidade diferente daquela que preside à realização de outras actividades sociais, nomeadamente as da esfera privada.

<sup>3</sup> Traduz-se pela emergência de uma entidade abstracta, distinta da pessoa titular do poder e que é o suporte indispensável ao exercício do poder. O poder estatal caracteriza-se pelo facto do Estado deter o monopólio da força, o qual comporta o “poder da força jurídica” (o Estado exprime o seu poder dentro e pela norma jurídica – emissão de normas obrigatórias impostas aos administrados) e o “poder da força material” (que prossegue diversos objectivos: protecção da soberania e da integridade territorial do Estado contra as agressões exteriores (Exércitos), prevenção de perturbações à ordem pública (Polícias) e prevenção dos que transgridem a norma (Tribunais).

<sup>4</sup> Cfr. Nuno Severiano Teixeira (2002), *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa, Ministério da Administração Interna, p.10.

incapazes de por si só, fornecer uma resposta satisfatória às necessidades de segurança dos cidadãos, daí a emergência das políticas públicas de segurança. Os modelos tradicionais impedem a implementação de iniciativas oriundas da sociedade civil, não conseguindo por isso mesmo dar resposta adequada aos novos desafios sociais provocados pelo aumento do crime, do sentimento de insegurança e dos problemas de sociais daí derivados.<sup>5</sup>

Ora, apesar das reformas policiais implementadas nos últimos anos, as políticas de segurança continuam a ocupar um papel de relevo na agenda política e na formulação de políticas públicas de segurança em Portugal, onde, a falta de produção científica sobre as organizações policiais portuguesas, tem contribuído decisivamente para a sua manutenção na agenda política.

Em 2002, o Ministro da Administração Interna identificava no plano da *Política de Segurança* para Portugal, quatro linhas de orientação estratégica: *Segurança como exercício da cidadania*; *Modernização das infra-estruturas e equipamentos para as Forças de Segurança*; *Proximidade* como conceito chave da filosofia da acção policial e *Presença Internacional das Forças de Segurança*. Além disso, estabeleceu ainda como pressuposto «*que a questão da segurança, ou melhor da insegurança, não é, exclusivamente, um problema de polícia. É também um problema de sociedade e de civilização. Um problema que, por isso mesmo, se combate em duas frentes simultâneas e complementares: a prevenção das causas e a repressão das consequências.*»<sup>6</sup>

Ora, decorridos aproximadamente oito anos, as linhas de orientação estratégica não poderiam estar mais actuais.

É neste contexto que devemos entender a actual Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna<sup>7</sup>, pois esta constitui um imperativo de sobrevivência num mundo que – *sob a égide da globalização e de uma competição em larga escala* – se encontra, também ele, em permanente mudança.

A mudança necessária no Sistema de Segurança Interna está a decorrer. Não é finalidade do presente trabalho discutir os méritos e/ou deméritos da mesma, nem tão pouco apresentar modelos ou metodologias alternativas aplicáveis a um ou a outro corpo policial e muito menos propor alterações profundas ao actual desenho organizacional. Sendo certo que as alterações

<sup>5</sup> Cfr. José Ferreira de Oliveira (2001), “Os Modelos de Polícia, face à Emergência das Políticas Públicas de Segurança”, in AAVV (2001), *Polícia Portuguesa, Separata da Revista nº 128* (Mar-Abr), Lisboa, pp. 21-25.

<sup>6</sup> Cfr. Nuno Severiano Teixeira, op. cit., p.10-16.

<sup>7</sup> A este respeito ver os estudos preliminares e final elaborados pelo IPRI da UNL: Nuno Severiano Teixeira et. al. (Coord.) (2006), *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*, Relatório Preliminar, Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa; Nelson Lourenço et. al. (Coord.) (2006), *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*, Relatório Final – Modelos e Cenários, Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.

legislativas já efectuadas<sup>8</sup>, principalmente as novas Leis Orgânicas e respectivos Estatutos do pessoal da GNR e da PSP, estão a originar a criação de dinâmicas de mudança organizacional.

Assim, pelas razões referidas anteriormente, mas fundamentalmente porque têm-se revelado difícil a mobilização dos cidadãos para uma participação mais activa no domínio da segurança, procuraremos abordar ao longo do presente trabalho, as relações que se estabelecem entre a *Cidadania e Segurança*, no contexto das políticas públicas. Partindo do pressuposto que «*estudar as políticas públicas é estudar a acção governamental*»<sup>9</sup>. É no que simbolizam estes dois conceitos, na sua actual significação, que encontraremos a chave para uma justa compreensão dos direitos fundamentais dos cidadãos e da sua defesa pela polícia.

É neste cenário que nos propomos reflectir sobre o desafio sem precedentes que se perfila no horizonte dos Corpos Policiais, ou seja, a participação activa dos cidadãos na implementação das políticas públicas de segurança. Emergindo naturalmente algumas questões que importa responder, tais como: *Será que existe uma nova abordagem do conceito de Cidadania? Será que estamos perante um défice de Cidadania? Será que o Estado pode fomentar uma Segurança Solidária? Como é que o Estado pode mobilizar os cidadãos?*

Em função da finalidade enunciada e para que seja possível responder às questões acima enunciadas, importa sublinhar que não partimos para o estudo desta problemática munidos de hipóteses teóricas em sentido «forte», visando testar relações determinadas, mas antes assumindo uma atitude de «explorador informado».

## 2. A CIDADANIA COMO EIXO INCONTORNÁVEL NA CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA

### 2.1. Aproximação ao conceito de segurança<sup>10</sup>

Os fins do Estado têm sido tradicionalmente agrupados em três vertentes: a “*segurança*” - externa e interna; a “*justiça*” – comutativa e distributiva e o “*bem-estar*” – económico e social.

<sup>8</sup> e.g. Processo de reforma da GNR e da PSP, iniciado com a RCM n.º 44/ 2007, de 19 de Março, que estabeleceu as principais linhas de orientação da nova orgânica destas Forças de Segurança. Lei n.º 53/2007 de 31/08 que a prova a Orgânica da PSP e Lei n.º 63/2007, de 06/11 que aprova a orgânica da GNR.

<sup>9</sup> Cfr. Cristina Montalvão Sarmiento (2001), “Políticas Públicas: o espelho da política. Conjecturas de ordem” in *A Reforma do Estado em Portugal – Problemas e Perspectivas, Actas do I Encontro Nacional de Ciência Política*, Lisboa, Editora Bizâncio, p.643.

<sup>10</sup> Ver, a título de exemplo, para uma breve compreensão do conceito de segurança e das suas envolventes: Adriano Moreira (Coord), *Informações e Segurança*, Prefácio, Lisboa, 2004; Armando Marques Guedes, *Estudos sobre Relações Internacionais*, MNE/Instituto Diplomático, Coleção Biblioteca Diplomática, Série A, n.º 2, Lisboa, 2005, Ignacio Ramonet, *Guerras do Século XXI, novos medos, novas ameaças*, 1ª ed., Campo de Letras, Porto, 2002; José A. Loureiro dos SANTOS, *Segurança e Defesa: Na Viragem do Milénio, Reflexões sobre Estratégia II*, 2ª Ed., Publicações Europa-América, Mem Martins, 2003; José A. Loureiro dos Santos, *A Idade Imperial: A Nova Era, Reflexões sobre Estratégia III*, 2ª Ed., Publicações Europa-América, Mem Martins, 2001; José A. Loureiro dos Santos, *Convulsões: Ano III da «Guerra» ao Terrorismo, Reflexões sobre Estratégia IV*, Publicações Europa-América, Mem Martins, 2004; José Ferreira de Oliveira, *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de Proximidade*, Almedina, Coimbra, 2006; José Manuel Freire Nogueira, (Coord.), *Pensar a Segurança e Defesa*, Edições Cosmos/IDN, Lisboa, 2005.

Todavia, independentemente das diferenças que possam existir entre Estados nesta matéria, o “objectivo permanente segurança”, consiste na primeira preocupação, já que é a essência da sua sobrevivência, pois inclui dimensões estruturais como *a soberania, independência, integridade territorial e unidade do Estado*. O que origina que o conceito de segurança venha a incluir um conjunto de interesses que podem ir desde a garantia de acesso a matérias-primas até à protecção do investimento.<sup>11</sup>

Assim, importa desde logo estabelecer como um pressuposto fundamental que a operacionalização de conceitos é uma tarefa particularmente difícil. Contudo, tal como recorda Cristina Montalvão Sarmento, «*a expansão dos conceitos, esses parafusos lógicos de Weber, enquanto passo essencial para o processo de reflexão, não pode ser evitada*». Razão pela qual «*a edificação conceptual carece de liberdade absoluta*».<sup>12</sup>

Hoje, a abordagem do conceito de segurança deve ser efectuada numa perspectiva alargada, que abranja não só a indispensável dimensão da defesa, mas também outros domínios como, a política, a economia, a diplomacia, os transportes e comunicações, a educação e a cultura, a saúde, o ambiente, a ciência e a técnica, procurando, por um lado, evidenciar a cooperação e a solidariedade nos vários domínios como elementos essenciais e por outro lado, fazer face a riscos e ameaças que ocorrem à escala global.

O conceito de Segurança «*tendeu a alargar-se, também, a áreas “não-tradicionais”, (...)* como o tráfico de droga, o crime organizado, os problemas ambientais, a imigração ilegal, os fluxos migratórios desregulados e as catástrofes naturais ou tecnológicas, entre outras, que outrora não eram consideradas no âmbito das políticas de segurança dos Estados e das organizações internacionais».<sup>13</sup>

O pensamento de autores como *Boudin e Maquiavel, Hobbes e Clausewitz, Morgenthau* e de alguns decisores políticos ainda apegados ao conceito realista, está irremediavelmente desactualizado, ganhando cada vez mais importância as dimensões não estaduais e não militares da segurança. Foi nesta última década, com o fenómeno da globalização que o Estado revelou a sua incapacidade para fazer face aos problemas colocados, obrigando a segurança a sair da prisão “estadual-militar”<sup>14</sup>.

Assim, face à actual complexidade social, segundo Paula Veiga, os valores que informam o actual conceito de segurança são configurados, simultaneamente, como valores e como desafios ou metas a cumprir. Todavia, estes desafios, assentes num novo sistema valorativo, não cabem

<sup>11</sup> Cfr. Milan Rados (2003), *A Política Externa da União Europeia*, Lisboa, Espírito das Leis, pp.24-25

<sup>12</sup> Cfr. Cristina Montalvão Sarmento (2005), “Política e Segurança: Íntimas Ligações”, *Volume Comemorativo dos 20 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna*, Lisboa, Livraria Almedina, pp.860.

<sup>13</sup> Vítor Daniel Rodrigues Viana (2003), *O conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas*, Trabalho Individual de Longa Duração, Lisboa, Instituto de Altos Estudos Militares.

<sup>14</sup> Cfr. Ana Paula Brandão (2004), “Segurança: Um Conceito Contestado em Debate”, in, AAVV., *Informações e Segurança. Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa: Prefácio. pp. 49-50.

somente ao Estado. Competem à sociedade já que a segurança é actualmente um problema de todos, e não apenas do Estado, *maxime* das polícias, a quem continua reservado o papel fundamental de segurança dos cidadãos. Mas na actividade policial acresce à função de defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos uma outra função — *a de promoção da segurança pela própria sociedade*. Se as causas da insegurança se devem procurar na sociedade, e nos seus modelos, só a intervenção da sociedade nessas causas pode contribuir para uma eficaz realização dos objectivos da segurança — *os do exercício pleno, universal e igual da liberdade e dos direitos fundamentais dos cidadãos*.<sup>15</sup>

No “*Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*”, Severiano Teixeira afirma que o objecto segurança já não se limita à questão do Estado mas alarga-se também, à questão das pessoas. Ou seja, sem que tenha havido uma conceptualização sistemática neste domínio, alguns passos na “*governance da segurança*” têm sido dados em Portugal: *ao nível da descentralização e territorialização da segurança; ao nível da cooperação internacional, ao nível da privatização da segurança e ao nível da participação dos cidadãos*. O que significa que neste novo quadro «... *o Estado encontra um novo paradigma para responder aos novos problemas. O Estado, na governance da segurança, não sendo o único, continua a ser o actor central e a ter o papel preponderante, com a tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador da segurança.*»<sup>16</sup>

Finalmente, numa análise jurídica e no caso português, encontramos o conceito de segurança em diversas normas, com distintas acepções. Desde logo surge como um dos direitos fundamentais dos cidadãos previstos no artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa — o direito à liberdade e o direito à segurança. Por outro lado, apesar de serem dois direitos distintos estão estreitamente conexionsados.

No caso do “direito à segurança”, podemos dizer que ele significa em termos gerais a garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões. Ou seja, o direito à segurança é mais uma garantia de direitos do que um direito unifacetado. É claro que segurança significa neste contexto, cumulativamente, duas coisas: *o direito de defesa perante agressões dos poderes públicos e o direito de protecção conferido pelos poderes públicos contra agressões ou ameaças de outrem*<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Cfr. Paula Margarida Santos Veiga, *op. cit.*

<sup>16</sup> Cfr. Nuno Severiano Teixeira *et. al.* (Coord.) (2006), *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*, Relatório Preliminar, Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.

<sup>17</sup> Neste sentido, Cfr. Gomes Canotilho & Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, anotação ao artigo 27.º, Coimbra Editora, 3.ª ed. revista, 1993, p. 184.

No direito ordinário, também podemos identificar o conceito de segurança na Lei de Segurança Interna<sup>18</sup>, onde assume um significado muito peculiar já que corresponde a um conceito específico — *o de segurança interna, que é “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e 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”*. Aliás, essas são também missões gerais das Forças de Segurança previstas nas suas leis orgânicas, ou seja, incumbe aos seus elementos garantir e assegurar o exercício dos direitos, liberdades e garantias e manter e restabelecer a segurança dos cidadãos.

Em suma, Segurança simboliza, pois: garantia de direitos multifacetados; construção de uma relação de confiança entre os agentes e os cidadãos; desenvolvimento de formas de cooperação para a promoção da segurança; interacção social na sua promoção.<sup>19</sup>

## **2.2. A cidadania como conceito estruturante na actividade de segurança**

O conceito de cidadania pode descrever-se simplesmente como a participação numa comunidade. Razão pela qual, diferentes tipos de comunidades políticas deram origem a diferentes formas de cidadania. A principal diferença entre a cidadania numa cidade-Estado da Grécia antiga e a cidadania no moderno Estado-nação democrático consiste na extensão ou no âmbito da comunidade política em cada um.

Para Aristóteles, a cidadania era o estatuto privilegiado da classe dirigente na cidade-Estado, enquanto no moderno Estado-nação democrático a base da cidadania reside na capacidade de participação no exercício do poder político através do processo eleitoral.

Para Marshall e Bottomore<sup>20</sup> a cidadania é definida em termos de um quadro específico de direitos e instituições no qual são exercidos os direitos dos indivíduos. Esse quadro foi-se estruturando ao longo do tempo e nele se pode identificar três fases distintas.

A primeira fase decorreu essencialmente no século XVIII, e consistiu na estruturação da cidadania civil, que estabeleceu os direitos necessários à liberdade individual: *o direito à propriedade, o direito à liberdade de expressão e, especialmente, o direito à justiça*.

A segunda fase foi, ainda segundo Marshall e Bottomore, construída essencialmente no século XIX, e corresponde à *cidadania política*, ou seja, ao direito de participar no exercício do poder político, através do voto.

<sup>18</sup> Cfr. Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

<sup>19</sup> Cfr. Paula Margarida Santos Veiga, *op. cit.*

<sup>20</sup> Cfr. Marshall, T. S., e Bottomore, Tom (1992), *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press.

A terceira fase foi construída no século XX, e corresponde à *cidadania social*, ou seja, ao estabelecimento de padrões mínimos de educação e protecção social, que seriam assegurados pelo Estado-Providência e que tenderiam a reduzir as desigualdades sociais. Os direitos de cidadania podem então ser agrupados em *Direitos Cívicos*<sup>21</sup>, *Direitos Políticos*<sup>22</sup> e *Direitos Sociais*<sup>23</sup>.

A este respeito esclarece Mozzicafreddo<sup>24</sup> que o desenvolvimento dos direitos cívicos teve como resultado não apenas a igualdade perante a lei, mas sobretudo a consolidação da lei como instituição formalmente separada da esfera da propriedade privada e das relações sociais. A instituição mais claramente associada a estes direitos é o sistema judicial. O desenvolvimento dos direitos políticos reforçou a separação da esfera do político (escolha e exercício do poder) da esfera da propriedade e dos detentores do poder económico. Estes direitos estão ligados à instituição parlamentar e às assembleias e órgãos do governo local. Por outro lado, o emergir dos direitos sociais teve consequências importantes na estruturação dos princípios de inclusão social e na criação de condições sociais mínimas para a concretização do exercício dos direitos de cidadania política. As instituições mais claramente relacionadas com estes direitos são o sistema educativo e o conjunto dos serviços sociais.

Ainda segundo Mozzicafreddo, apesar da pretensa universalidade dos direitos de cidadania, nomeadamente dos direitos cívicos e políticos, o princípio da cidadania não foi alargado a todas as instituições sociais: as relações de mercado e o conjunto dos mecanismos e estratégias que lhe estão associados não foram inicialmente afectados pelo princípio da igualdade perante a lei e da capacidade de participação política. Os direitos sociais vão, em última análise, permitir intervir nas relações de mercado e nas condições de trabalho e de vida dos indivíduos. Nas sociedades europeias aparecem nos finais do século XIX e sobretudo nos princípios do século XX, mas na sociedade portuguesa só se estruturam nos últimos trinta anos. Estes direitos não se configuram como processos de exercício do poder, mas como processos de atribuição de determinadas condições sociais que contribuem para a modificação do estatuto social dos indivíduos inseridos num contexto de desigualdades sociais.

Ao contrário da universalidade que caracteriza os direitos cívicos e políticos, os direitos sociais funcionam como “mecanismos institucionais compensatórios entre o estatuto legal e político de

<sup>21</sup> Os *Direitos Cívicos* constituem o quadro fundamental das liberdades individuais, que inclui o direito à liberdade de expressão e de pensamento, o direito de propriedade e de celebração de contratos, bem como o direito à justiça.

<sup>22</sup> Os *Direitos Políticos*, dizem respeito ao direito de participação no exercício do poder político, como eleito ou eleitor do conjunto das instituições de autoridade política.

<sup>23</sup> Os *Direitos Sociais*, dizem respeito ao conjunto de direitos relativos ao bem-estar económico e social, desde a segurança social até ao direito a um nível de vida digno, de acordo com os padrões vigentes na sociedade, através do acesso a serviços e benefícios.

<sup>24</sup> Cfr. Juan Mozzicafreddo (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.



igualdade dos cidadãos e as desigualdades sociais e económicas resultantes das relações de mercado.<sup>25</sup>

A teoria de Marshall tem sido criticada por Turner<sup>26</sup> por não cobrir a cidadania económica e cultural, isto é, a democracia económica e democracia cultural. Turner evita colocar a ênfase em definições jurídicas ou políticas de cidadania, enquanto estatuto no seio de uma formação política (que determina a natureza dos direitos e deveres), e propõe uma definição sociológica centrada num conjunto de práticas que constituem os indivíduos como membros competentes de uma comunidade e acrescenta: «*nesta perspectiva, a cidadania cultural consiste nas práticas sociais que habilitam um cidadão competente a participar em pleno na cultura nacional. As instituições educacionais, e em especial as Universidades, são por este motivo cruciais para a cidadania cultural, porque são um aspecto essencial da socialização neste sistema nacional de valores*».<sup>27</sup>

A constatação, por Barbalet<sup>28</sup>, de que a mais óbvia condição para o desenvolvimento da moderna cidadania é uma base material de prosperidade económica, fornece um importante instrumento de análise para o desenvolvimento e situação presente da cidadania em Portugal. Sendo um país periférico em termos europeus e mundiais, Portugal é também um país de escassos recursos económicos. O desempenho económico limitou o pleno desenvolvimento do Estado-Providência nas suas várias dimensões, ao contrário do que aconteceu na maior parte dos países industrializados. Os direitos sociais garantidos pela Constituição da República e a inegável melhoria do desempenho económico ao longo dos últimos 30 anos não levaram directamente a uma cidadania efectiva, isto é, a uma distribuição mais equitativa da riqueza e a uma base educacional suficientemente ampla para permitir o exercício efectivo da cidadania, no sentido da definição de Turner acima referida, de um conjunto de práticas que constituem os indivíduos como membros competentes de uma comunidade.

Ainda a este respeito, Boaventura Sousa Santos<sup>29</sup>, demonstra que o fosso existente entre o quadro legal que enforma a cidadania portuguesa e as práticas sociais se traduz numa profunda desconfiança nas instituições, no sentimento de que é inútil desafiar o sistema, e na incapacidade do cidadão comum de fazer valer os seus direitos. Este estudo sobre o funcionamento dos Tribunais em Portugal concluiu estarmos perante o predomínio de uma cultura jurídica de cidadania passiva. Esta situação ilustra as palavras de Turner quando afirma que: «*onde a cidadania se desenvolve a partir de baixo (como consequência de lutas sociais), temos uma*

<sup>25</sup> Cfr. Juan Mozzicafreddo, *op. cit.*, p.181

<sup>26</sup> Cfr. R. S. Turner, (1994), “Postmodern Culture/ modern Citizens”, in Bart Steenbergen (ed.), *The Condition of Citizenship*, London, Sage, pp. 153-168

<sup>27</sup> Cfr. *Ibidem*, p.159

<sup>28</sup> Cfr. J. M. Barbalet (1989), *A Cidadania*, Lisboa, Editorial Estampa.

<sup>29</sup> Cfr. Boaventura de Sousa Santos *et. al.* (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português*, Porto, Afrontamento.

*forma activa e radical de cidadania, mas onde a cidadania é imposta por cima, como uma estratégia de incorporação da classe dominante, então temos um tipo passivo de cidadania».*<sup>30</sup>

O facto de as políticas sociais concebidas e parcialmente implementadas durante o período revolucionário ou imediatamente depois não serem o resultado de um pacto social ou de um longo processo de negociação tiveram como resultado, a não existência de um processo social e cultural de maturação e apropriação, tanto por parte da Administração Pública como pelos detentores dos direitos sociais.

Em suma, podemos dizer que nos mais variados domínios – político; académico; etc. - , hoje o conceito de Cidadania é “palavra de ordem”. Donde tem emergido, em termos gerais, vários “níveis de entendimento” do conceito: *a cidadania mundial, a cidadania europeia, a cidadania nacional.*<sup>31</sup> Estamos perante, uma nova abordagem do conceito de cidadania, pois hoje significa algo bem distinto do que significava nos séculos que nos precederam. Ora, o agir das modernas instituições exige um novo e diferente conteúdo de motivação para a cidadania.<sup>32</sup>

Essa mudança, essa novidade não significa uma ruptura com o património de cidadania já constituído. A cidadania continua a ser a qualidade de cidadão. E os cidadãos têm uma Constituição. Constituição que não é apenas a Lei Fundamental do Estado, mas é a Lei Fundamental da Comunidade, enquanto realidade social, histórica e cultural<sup>33 34</sup>.

No sentido de buscar um conteúdo de motivação de cidadania há que reconhecer que, sendo a cidadania a qualidade de cidadão, ela funda-se na natureza humana. Mas a natureza humana não é um dado. É, sim, aquilo que os homens são capazes de construir para conferir sentido à sua existência, à sua dignidade, à sua actuação no seio da sociedade.

Esta postura faz crescer ao tradicional modelo de cidadania (como um *status*) o modelo de cidadania como forma de actuação social.

Segundo Paula Veiga, no plano doutrinal, repensar a cidadania tem levado alguns autores a reflectir sobre este conceito, assente, fundamentalmente, em dois modelos — *o da “concepção liberal individualista”, que entende a cidadania como um status e o da “concepção do republicanismo cívico, que configura a cidadania como uma prática.*<sup>35</sup>

Para esta autora, a prática social assente apenas na participação política dos cidadãos já não é suficiente para responder ao actual conceito de cidadania. O grande desafio assenta no processo de consciencialização que é necessário empreender para que o cidadão passe a participar não só

<sup>30</sup> Cfr. R. S. Turner, op. cit., pp.158-159

<sup>31</sup> Para uma melhor compreensão das diferenças entre os conceitos de cidadania nacional e a europeia, *vide* Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 3.ª ed. (reimpressão), Coimbra Editora, 1996, p. 153 e ss..

<sup>32</sup> Cfr. Paula Margarida Santos Veiga (2001), “Segurança e Direitos Fundamentais dos Cidadãos – Os direitos dos cidadãos como fim e limite da actividade de segurança”, *in*, *Revista da GNR, Pela Lei e Pela Grei*: (Jan-Mar).

<sup>33</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>34</sup> Ver a este propósito, artigo 1.º da Constituição Portuguesa, em Gomes Canotilho & Vital Moreira (1993), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, anotações aos artigos 1.º e 2.º, Coimbra Editora, 3.ª ed. revista, p. 57 e ss..

<sup>35</sup> *Ibidem*.

para a “defesa do seu interesse individual” mas também para a “defesa do interesse colectivo”. «E a esta aspiração não é a actividade de segurança alheia.»<sup>36</sup>

Ora, se partirmos do pressuposto que a *Cidadania, modernização e proximidade*, são três eixos incontornáveis na concepção e implementação duma Política de Segurança<sup>37</sup>, facilmente percebemos que estamos perante um “défice de cidadania”, ou seja, assistimos hoje a um enfraquecimento cada vez maior do sentimento de pertença à comunidade, por parte dos cidadãos, que vai depois culminar numa das principais causas da insegurança.

O caminho passa por a comunidade entender que a segurança é tarefa de todos os cidadãos e não apenas das Forças e Serviços de Segurança, já que a cidadania constitui a base da Segurança, cada vez mais, condição da liberdade e da democracia. A cidadania é, no fundo, ponto de partida e ponto de chegada do “*processo de produção da segurança*”.

Segurança que é um direito fundamental consagrado na Constituição, mas também um dever de todos nós e missão essencial das Forças de Segurança: a salvaguarda da segurança das pessoas e bens e da ordem pública no respeito pelos direitos liberdades e garantias dos cidadãos e na defesa do Estado de Direito democrático.<sup>38</sup> E isto não significa que o Estado abdique da função primária segurança. Antes pelo contrário, se a primeira função do Estado é garantir a segurança das pessoas e bens, essa missão só será alcançável se o Estado demonstrar aos cidadãos que todos devem participar na actividade de segurança.

De facto, a ideia subjacente ao conceito “segurança solidária” entronca no princípio das parcerias e do envolvimento da comunidade e da sociedade civil, numa ideia de “*co-produção de segurança*”, em que a sociedade civil e as entidades governamentais (centrais e locais), incluindo aquelas normalmente não associadas às questões de segurança, trabalham em conjunto na identificação dos problemas de segurança e na implementação das medidas destinadas a aumentar o seu grau.

### 2.3. A emergência das políticas públicas de segurança

Segundo Sebastián Roché<sup>39</sup>, a emergência das políticas públicas de segurança são o resultado da crise do *referencial repressivo* que predominou e continua a predominar na actual sociedade. Refere ainda o autor que a regulação jurídica dos actuais Estados é colocada em causa, verificando-se uma inaptidão da actual Administração para diminuir o aumento da violência e que esta crise deriva principalmente da construção de um sistema penal demasiado distante do

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Cfr. Nuno Severiano Teixeira (2002), *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa, Ministério da Administração Interna, p.40 e ss.

<sup>38</sup> Cfr. Nuno Severiano Teixeira (2002), *op. cit.*, p.40 e ss.

<sup>39</sup> Cfr. Sébastien Roche, (1998), *Sociologie Politique de L'Insécurité*, PUF, p. 226. Citado por José Oliveira (2001), *op.cit.*, 21-25.

público. Segundo Roché<sup>40</sup> este *referencial repressivo* assenta na ideia que é possível controlar o comportamento dos delinquentes através da repressão e da sanção à posterior. Pelo que este sistema a funcionar bem, asseguraria a repressão e a sanção dos comportamentos desviantes.<sup>41</sup>

Roché<sup>42</sup> fala da substituição do *referencial repressão* pelo *referencial prevenção*, isto é, as políticas de prevenção como alternativas às políticas de repressão.

As políticas públicas são vistas como um processo de *mediação social*, na medida em que o objecto de uma política pública é dar resposta às disfunções que podem existir entre um sector e outros sectores da sociedade ou entre um sector e a sociedade no seu conjunto.<sup>43</sup>

Uma das características das políticas públicas é a sua sectorização. A sectorização das políticas públicas é fundamental face à complexidade social resultante do Estado-Providência, para isso basta compararmos o número muito reduzido de Ministérios (6 a 7) que existiam em Portugal nos finais do século XIX e com o actual número de Ministérios. Esta sectorização situa-se em relação à sociedade no seu todo e a grande problemática colocada pelas políticas públicas é a relação entre o sector e o global. As políticas desenvolver-se-ão em função dos desafios que um determinado sector representa no conjunto da sociedade.<sup>44</sup>

As teorizações das políticas públicas, no que respeita à análise das políticas públicas, podem ser divididas, segundo Cristina Montalvão Sarmiento, em dois grandes grupos, as “*análises compreensivas*” e as “*análises desencantadas ou desiludidas*”. No caso do primeiro grupo - *análises compreensivas* - é possível identificarmos diferentes paradigmas, entre os quais, dois merecem tratamento prioritário, designadamente o *paradigma neocorporativista*, baseado nas realidades Alemã, Austríaca e Escandinava e o paradigma que foi construído em torno do “modelo francês”, que utiliza as noções de *referencial* e de *mediação*, usados por Pierre Muller e Bruno Jobert, que deu origem à denominada “*Escola de Grenoble*”.<sup>45</sup> Ainda no contexto das *análises compreensivas*, a autora autonomiza uma terceira hipótese alternativa, que procura responder às dificuldades das outras análises, denominada de “*postura incrementalista*”, utilizada por autores como Lindblom e Lascoumes, em resposta às dificuldades de governo das sociedades complexas.

No domínio da segurança, estamos claramente na construção de um referencial de segurança. Qualquer referencial caracteriza-se por assentar num sistema de valores que estrutura esse conceito e pela sua flexibilidade em função dos desafios que se colocam a uma sociedade. Hoje, assistimos claramente à passagem de um referencial de repressão para um de segurança. Todos

<sup>40</sup> Cfr. Ibidem, p. 227

<sup>41</sup> Cfr. José Ferreira de Oliveira (2001), *op.cit.*, 21-25

<sup>42</sup> Cfr. Sébastian Rocher *op. cit.* p.247

<sup>43</sup> Cfr. Jean-Jacques Gleizal (1997), *Téories de la Sécurité*, ENSP, p.14. Citado por José Oliveira (2001), *op.cit.*, 21-25

<sup>44</sup> Cfr. José Ferreira de Oliveira (2001), *op.cit.*, 21-25

<sup>45</sup> Para uma análise mais pormenorizada sobre a teorização das políticas públicas *vide*: Cristina Montalvão Sarmiento (2001), *op. cit.*, 641-657.

os mecanismos de legitimação das políticas públicas de segurança contribuem para definir o lugar deste sector na sociedade global.<sup>46</sup>

Os mediadores são aqueles que concebem e aplicam as políticas públicas e são aqueles que concebem o referencial. O mediador das políticas de segurança é sobretudo o Ministério da Administração Interna, que têm a tutela da política de segurança interna em Portugal. No entanto, o grande desafio que se coloca hoje em dia em termos de segurança é encontrar mediadores territoriais, que podem ser, por exemplo as Autarquias Locais.<sup>47</sup>

Em suma, as políticas públicas de segurança nascem da assumpção política, isto é, da colocação na agenda política dos problemas que são colocados pela sociedade civil. Estas políticas são «*um conjunto, mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas, cujo objectivo, expressamente definido, é o de fornecer através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados (colectividades locais, associações, empresas) uma resposta efectiva às diversas formas de insegurança induzidas pelo fenómeno da segurança*».<sup>48</sup>

#### 2.4. A Polícia como objecto de estudo e as políticas públicas de segurança

O Professor de Justiça Criminal da Universidade de Nova Iorque, David Bayley, ao fazer um levantamento sobre estudos das instituições policiais nas principais revistas e jornais<sup>49</sup>, constatou que foram publicados menos de 15 artigos sobre a Polícia, de um período que vai desde o final da 2ª Grande Guerra Mundial até ao final da década de sessenta.<sup>50</sup>

Todavia, a partir de meados dos anos 60, o interesse pela polícia alterou-se e, alguns sociólogos, cientistas políticos e economistas passaram a analisar as funções da polícia na sociedade. No entanto, o pouco interesse pelo estudo deste tipo de organizações, no meio académico, é surpreendente, pois a manutenção da lei e da ordem pública é uma das funções essenciais de qualquer governo. Aliás, a própria legitimidade do Estado é de certa forma determinada pela sua capacidade de manter e restabelecer a ordem em todo o território sob a sua jurisdição e a existência de ordem é um dos critérios para se determinar se um Estado existe<sup>51</sup>. O mais curioso, segundo Bayley, é a falta de reconhecimento até mesmo dos cientistas políticos,

<sup>46</sup> Cfr. José Ferreira de Oliveira (2001), *op.cit.*, 21-25

<sup>47</sup> A dinamização e a promoção dos Conselhos Municipais de Segurança, criados pela Lei nº 33/ 98 de 18 de Julho, poderá ser o exemplo de uma política pública de segurança, em conformidade com o referencial e o sector.

<sup>48</sup> Cfr. François Dieu (1999), *Politiques Publiques de Sécurité*, Paris, L'Harmattan, pp.29-30, citado por José Ferreira de Oliveira, (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de Proximidade*, Coimbra, Edições Almedina, p. 285.

<sup>49</sup> e.g. American Sociological Review; American Journal of Sociology; Public Administration Review; American Political Science Review; etc..

<sup>50</sup> Cfr. David H. Bayley, *Padrões de policiamento*, S. Paulo, Editora Universidade de S. Paulo, 2001, p 16.

<sup>51</sup> A este propósito refira-se que Max Weber considera como característica fundamental do Estado moderno a sua capacidade de poder reivindicar com sucesso o monopólio do uso da força.

visto que Weber já afirmava que o Estado moderno tem como característica fundamental o monopólio do uso legítimo da força física no interior de determinado território.

Para Bayley, existem quatro factores pelos quais a *Polícia* não tem recebido o devido reconhecimento académico: em primeiro lugar o facto das instituições policiais raramente actuarem como protagonistas em grandes acontecimentos históricos, sendo as suas acções quase sempre rotineiras, além do que, o policiamento é considerado pouco profissional na maioria dos países.

Em segundo lugar, o policiamento não envolve nenhum *glamour* ou prestígio, nem mesmo nas actividades que se referem à investigação, onde a acção e o prestígio estão presentes em poucos casos.

Em terceiro lugar, a negligência académica pode ocorrer por considerar o policiamento moralmente repugnante. Bayley assinala que a coerção, o controlo e a opressão, por vezes tornam-se necessários na sociedade, mas não são agradáveis. Como exemplo, considerar aceitável o uso da força da sociedade contra estrangeiros, como no caso de guerra, porém, utilizar esta força contra ela mesma constituir-se-ia em algo muito mais vergonhoso.

Em quarto lugar, a disponibilidade de bibliografia e de dados, que na maioria dos países é escassa e restrita.

Porém, com o final do milénio, os problemas de ordem pública e de criminalidade - *consumo e tráfico de droga, o espectro do terrorismo e do crime organizado* - que vêm afectando todas as sociedades, suscitaram nos últimos anos um grande interesse pelas estruturas e funcionamento da polícia, bem como pela medição do impacto das acções policiais sobre o crime, a desordem e o medo existente crescente que se vem instalando entre os cidadãos.

Numa sociedade pós-moderna as instituições tradicionais, devido à própria dinâmica societal mostram-se incapazes de dar uma resposta capaz às necessidades dos cidadãos. Mesmo em sistemas baseados na descentralização, como é o caso do modelo Inglês de Polícia, alguns autores, como é o caso de Reiner<sup>52</sup>, demonstraram que as respostas policiais aos problemas sociais, derivados do aumento da criminalidade e do sentimento de insegurança são claramente insuficientes.<sup>53</sup>

Importa ainda sublinhar que as políticas públicas de segurança emergiram mais cedo nos países anglo-saxónicos do que nos países da Europa do Sul, dos quais destacamos a França e

---

<sup>52</sup> Cfr. Robert Reiner (2004), *A Política da Polícia*, S. Paulo, 1ª Edição, Editora Universidade de S. Paulo. (Nesta obra o autor aborda diferentes aspectos da cultura policial, como profissionalização, disciplina, obediências às leis, entre outros. Oferece uma revisão da história, do funcionamento e da gestão da polícia britânica, fazendo uma reflexão sobre temas actuais como o policiamento comunitário, os constrangimentos legais ao poder de polícia e o papel da sociedade civil no controle da rotina das actividades policiais.

<sup>53</sup> Cfr. José Ferreira de Oliveira (2001), *op.cit.*, 21-25

Portugal. A explicação segundo os franceses Gleizal, Domenach e Journes<sup>54</sup> para esta situação ocorrer em França, deriva do facto do poder político que se interessava pela polícia era um poder político fraco e estava demasiadamente enquadrado pelo direito, ao passo que nos países anglo-saxónicos a polícia tem uma regulação mais sociológica, podendo mais facilmente ser submetida a imperativos sociais e políticos.<sup>55</sup>

É neste âmbito que o Sociólogo Francês Dominique Monjardet concluiu nos seus estudos académicos que os erros e lacunas em alguns estudos científicos e não científicos sobre a Polícia explicam-se por não serem consideradas em conjunto as três dimensões de um sistema policial, ou seja, a “Instituição” (Valores); a “Organização” (o Trabalho Policial) e a “Profissão” (Os Interesses e Cultura Próprios).<sup>56</sup> A mesma carência explica as dificuldades encontradas pelos Ministros da Administração Interna ou do Interior da Europa do Sul, que ao assumirem funções no Governo, afirmam que têm como projecto reformar as Polícias, «...*mas rapidamente se satisfazem em “mantê-la”, ou em acreditar mantê-la*».<sup>57</sup>

Por outro lado, da análise ao conjunto de pesquisas em ciências sociais sobre a polícia, deixa subsistir importantes zonas cinzentas, nomeadamente sobre os escalões superiores das hierarquias policiais, que praticamente não foram estudados em Portugal, ignora-se também quase tudo sobre mecanismos de tomada de decisão na cúpula das organizações policiais. Ignorância que, com frequência, leva a atribuir a alguns responsáveis directos das polícias (e.g. *Comandante-Geral; Director-Nacional; outros Oficiais Superiores de Polícia*) e às particularidades que lhe são atribuídas uma influência ou poderes sem dúvida muito superiores ao que são na realidade.

Portanto, é crucial para uma melhor compreensão da relação polícia/ sociedade e consequentemente para implementação de políticas públicas de segurança em Portugal, o estudo científico das três dimensões estruturais do sistema policial, assim como a consideração das representações sociais (pessoais; institucionais e políticas) dos elementos da polícia, em particular dos Oficiais de Polícia, sobre a sua própria condição profissional e em relação ao complexo conjunto de relações com a sociedade, a instituição policial e o Estado, *maxime* num sistema dual como é o português.

Em última instância, é aos elementos das Forças de Segurança, e em particular aos escalões superiores das hierarquias policiais (Oficiais de Polícia), se deve uma quota-parte do sucesso ou não da implementação das Políticas Públicas de Segurança preconizadas pelo Governo, no caso português pelo Ministério da Administração Interna.

<sup>54</sup> Cfr. J. J. Gleizal; J. Gatti Domenach; C. Journes (1993), *La Police – Le case des démocraties occidentales*, PUF. Citado por José Ferreira de Oliveira (2001), *op.cit.*, 21-25

<sup>55</sup> Cfr. José Ferreira de Oliveira (2001), *op.cit.*, 21-25

<sup>56</sup> Cfr. Monjardet, Dominique (1996), *Ce que fait la Police – Sociologie de la Force Publique*, Paris, Éditions La Découverte

<sup>57</sup> Ibidem.

Neste contexto, o estudo das organizações policiais que são a representação última das políticas públicas de segurança junto à sociedade civil, justificam a inserção deste tema no meio académico.

### **2.5. A participação dos cidadãos na implementação das políticas públicas de segurança: construção de uma relação de confiança**

Para a maioria dos cidadãos a Polícia é algo desconhecido, nomeadamente os seus processos internos e a maioria dos “bens e serviços” que oferece, razão pela qual não é de estranhar que em muitos casos exista uma imagem bastante negativa.

A título de exemplo, podemos desde logo identificar o desconhecimento que existe acerca da actividade de segurança interna na sua real amplitude, ou seja, na sua dimensão policial - *exercida pelas Forças e Serviços de Segurança, nos termos da Constituição da República, da Lei de Segurança Interna, das respectivas leis orgânicas e estatutárias, da legislação penal e processual penal e das demais leis aplicáveis* - que se desenvolve fundamentalmente em quatro grandes domínios: *Informações; Prevenção; Manutenção ou reposição da situação de legalidade e segurança e Investigação criminal*. Ainda podemos estratificar os mais significativos universos funcionais, sobre os quais intervém as Forças e Serviços de Segurança em seis níveis: *Protecção e Socorro; Policiamento Comunitário ou de Proximidade; Fiscalização da legalidade, em especial de âmbito contra-ordenacional; Polícia de prevenção e investigação criminal (competências genéricas) e Investigação contra-ordenacional (ilícitos de maior complexidade); Polícia de investigação e prevenção criminal (competência específica); Polícia de intervenção especial*.

A falta de conhecimentos mais sólidos sobre as Polícias desencadeia nos cidadãos a formação de diferentes estereótipos. Estes juízos simplificados, tendem a reproduzir-se de geração em geração e permanecer através do tempo no discurso social. Assim, mesmo certos cidadãos que nunca tiveram contacto com as Polícias sentem necessidade de partilhar a mesma imagem, nem sempre positiva.

Normalmente, esta opinião negativa, não recai sobre os órgãos decisórios da alta administração, mas sim sobre a parte mais visível das Polícias: os órgãos operacionais que desempenham as suas tarefas em interacção mais directa com os cidadãos.

Assim, como forma de alterar este ciclo vicioso, a análise da interacção entre as Polícias e os cidadãos, poderá fazer-se com aproximações parciais tais como:

- *A Perspectiva da Polícia* – que engloba tudo o que está relacionado com a atitude e comportamento dos elementos policiais com o cidadão;



- *A Perspectiva dos Cidadãos* – que engloba tudo o que está relacionado com a atitude e comportamentos dos cidadãos;
- *E a Perspectiva da interação entre a Polícia e os cidadãos* – entendida como um processo de aquisição de influência e de intercâmbio e partilha de informação, tendo em vista a colaboração mútua entre Polícia e cidadãos.

Esta terceira perspectiva, que julgamos ser a mais adequada à situação que actualmente vivemos, pressupõe o aperfeiçoamento da comunicação e do relacionamento entre as polícias e os cidadãos, num processo permanente de construção de uma relação de plena confiança. Desta forma, responder-se-á a uma das principais preocupações dos cidadãos: a questão da *confiança*, em particular na *governance* ou governança.<sup>58</sup>

Mas para promover uma aproximação aos cidadãos e caminhar decisivamente para uma cidadania activa como fonte de legitimidade e condição de governabilidade num Estado Direito Democrático, temos que promover a mudança necessária, estimular a participação dos cidadãos na actividade da segurança, apostar naquilo a que hoje se chama a responsabilidade distribuída, adoptar o modelo de difusão de responsabilidades ao invés de persistir na concentração de responsabilidade, acreditar e praticar a subsidiariedade.

Mas vejamos alguns exemplos, que consideramos serem ilustrativos deste novo entendimento da segurança e que devem ser amplamente difundidos.

- *Serviço de Guardas-Nocturnos*<sup>59</sup>: o cidadão que exercer as funções de guarda-nocturno ronda e vigia, por conta dos respectivos moradores, os arruamentos da respectiva área de actuação, “*protegendo as pessoas e bens e colaborando com as Forças de Segurança*” locais, prestando o auxílio que por estas lhes seja solicitado.
- *Forças de Segurança (GNR e PSP)*: durante os meses de *Julho, Agosto e Setembro*, asseguram, no quadro das suas missões habituais de patrulha, passagens frequentes ao domicílio dos cidadãos, durante a sua ausência, bastando para isso que este “serviço específico de vigilância” seja requisitado no posto/esquadra policial mais próxima da residência do cidadão. Solicitando aos outros “*cidadãos que não vão de férias*” que auxiliem a Polícia a proteger os seus vizinhos.<sup>6061</sup>
- *Equipas de vigilância para prevenção de fogos florestais*: os vários Agrupamentos de Escuteiros ao nível nacional têm celebrado protocolos de colaboração com as diversas

<sup>58</sup> Cfr. Juan Mozzicafreddo (2001), “O papel do cidadão na Administração Pública”, in João Neto (org.), *Reforma do Estado e da Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, pp.30.

<sup>59</sup> Cfr. Decreto-Lei 310/2002 de 18 de Dezembro. (Com o presente diploma atribui-se às câmaras municipais competência em matéria de licenciamento de actividades diversas até agora cometidas aos governos civis. Assim, passam a ser objecto de licenciamento municipal o exercício e fiscalização das seguintes actividades: guarda-nocturno;...)

<sup>60</sup> Para informação mais detalhada sobre esta temática vide sitio oficial da Polícia de Segurança Pública em: <http://www.psp.pt/>

<sup>61</sup> Para informação mais detalhada sobre esta temática vide sitio oficial da Guarda Nacional Republicana em: <http://www.gnr.pt/>

autarquias locais, tendo em vista a prevenção da ocorrência de fogos na área florestal durante os meses de Julho, Agosto e Setembro. Cabe-lhes alertar as autoridades para a eclosão de possíveis focos de incêndio e pela sua presença, *dissuadir intenções criminosas* ou que por negligência possam ser causadoras de fogos florestais.

- *Guarda Nacional Republicana*: através do SEPNA - *Serviço da Protecção da Natureza e do Ambiente* - e do GIPS - *Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro*, procura informar, apoiar e proteger as *populações* que residem junto à floresta ou no campo. Pretende-se que esses cidadãos protejam melhor os seus bens e a sua propriedade e ao mesmo tempo despertem para o necessário sentimento nacional de protecção contra os incêndios florestais.<sup>62</sup>

Assim, considerando que hoje o cidadão é simultaneamente alvo e motor das reformas em curso, entendemos que a questão da “confiança” não deve, nem pode, ser descurada pelas Polícias, nomeadamente antes de se definirem caminhos a percorrer para desencadear novas atitudes e comportamentos mais inovadores em contexto de reforma, como são exemplo a implementação de novas políticas de segurança. O que significa que as Polícias têm de adaptar-se continuamente ao meio envolvente, de modo a que as necessidades públicas sentidas pelos cidadãos sejam satisfeitas com a eficiência, oportunidade e qualidade desejáveis.

Será certamente o caminho a seguir. Uma polícia que actue no respeito pelos cidadãos, pelos seus modos de ser e de estar, contribuirá decisivamente para a implementação de um diferente modelo de segurança do perspectivado pelo polícia mero agente de autoridade. Além disso, só através da coexistência das relações pessoais e interpessoais com as relações institucionais será possível alcançar a denominada “segurança solidária”.

Esta concepção da actividade policial está em perfeita sintonia com a origem etimológica do conceito de polícia clássico. Com efeito, Polícia vai buscar a sua raiz ao vocábulo grego Polis, que se identifica com a palavra de origem latina Civitas. Assim, a polícia desenvolve a sua actividade numa realidade social comum.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho procuramos analisar e relacionar os conceitos de *Cidadania e Segurança*, mormente as suas tendências actuais e futuras, tendo em vista determinar o quanto influenciam e podem determinar a concepção e implementação das *políticas públicas de segurança*.

Pelo exposto, emerge, assim, a gradual erosão do Estado-Providência, através de uma reorientação progressiva no sentido de “*menos Estado é melhor Estado*”. Tendência que vai no

---

<sup>62</sup> Ibidem.

sentido do abandono, de forma gradual e contínua, da concepção do *Estado-Providência* e do recurso à acepção de um *Estado regulador*. O que não implica uma menor presença e importância do Estado na sociedade, mas uma presença qualitativamente diferente, através de uma forma mais directa e difusa. O Estado regulador é entendido como o elemento de orientação e controlo político, de forma permanente e concertada que é exercido, pela autoridade pública, sobre as actividades dotadas de um certo valor social. Nesse sentido, trata-se de um modelo tendencial de funcionamento do Estado que resulta de alguma reorganização das suas funções uma vez que, por um lado, é um sistema de acção que se caracteriza por uma menor intervenção directa e uma maior acção de regulação na sociedade e, por outro, tenderá a integrar parcerias público-privada, embora de maneira casuística e parcelar.

Os Estados estão confrontados com uma nova *governance* da segurança. Desta nova dinâmica emergem novos actores da segurança, novas metodologias e processos de trabalho policial. As parcerias público-privadas tornam-se uma inevitabilidade. A emergência de um novo conceito de segurança pressupõe a interacção e a participação do cidadão ou das suas estruturas representativas. Um dos mais conhecidos paradigmas da nova *governance* da segurança é o paradigma da proximidade. Este procura responder basicamente à ineficácia do modelo de polícia, que assenta numa actuação mais reactiva em detrimento de uma mais proactiva.<sup>63</sup>

É necessário introduzir uma *nova cultura de segurança*, que conduza a uma maior motivação, produtividade e obtenção de resultados, que se traduzam em acções concretas para a sociedade, assente numa maior flexibilização do funcionamento das Polícias, que implemente estratégias que beneficiem a participação de todos os actores envolvidos, que fomente a desburocratização e a qualidade dos serviços prestados.

Os governos vem tentando ampliar e aperfeiçoar os instrumentos que permitem ao cidadão ter uma participação mais activa no exercício da cidadania onde exista também a acção do Estado. Na cidadania activa, o papel dos elementos dos Corpos Policiais também se perspectiva que venha a mudar significativamente. No caso das Polícias a tendência será desempenharem um papel cada vez mais diversificado e valorizado, não se limitando apenas a fornecer serviços de segurança.

No caso dos cidadãos, estes querem ter maior qualidade de vida e assegurar-se que os seus direitos fundamentais são alcançados.

A segurança é um direito fundamental do cidadão que o Estado deve promover e assegurar. Mas, para servir, na plenitude, os cidadãos, a segurança tem hoje, que atentar ao conceito de cidadania. O cidadão está hoje inserido numa sociedade global e globalizada.

---

<sup>63</sup> José Ferreira de Oliveira, (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de Proximidade*, Coimbra, Edições Almedina, p. 305-314

Por outro lado, a sociedade actual é multicultural e pluriétnica, originando que se cruzem múltiplas vivências, de diferentes pessoas. Diferenças que podem ser de raça, de convicções e de credos, mas iguais na sua qualidade de cidadãos titulares de direitos fundamentais. Os Corpos Policiais desempenham aí um papel fundamental com uma actuação que previna as situações de exclusão e de segregação social.

Em suma, a actividade de segurança deve exercer-se no respeito pelas leis mas, mais do que isso, no respeito pelos princípios que informam o nosso sistema jurídico-constitucional e as políticas públicas de segurança devem assim ser conscientes e adequadas aos interesses e necessidades dos cidadãos, só assim será possível conciliar os direitos fundamentais com os desafios da modernidade.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, James (1984), *Public Policy Making*, 3.ed., New York: Holt Rinehart and Winston.
- BARBALET, J. M. (1989), *A Cidadania*, Lisboa, Editorial Estampa.
- BRANDÃO, Ana Paula (2004), “Segurança: Um Conceito Contestado em Debate”, in, AAVV., *Informações e Segurança. Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa: Prefácio.
- BURNHAM, James (1972), *The Managerial Revolution*, London, Greenwood Press.
- CANOTILHO, Gomes & Moreira, Vital (1993), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, anotação ao artigo 27.º, Coimbra Editora, 3.ª ed. Revista.
- EASTON, David (1975), *Understanding Public Policy*, 2ª Ed. Englewood New York: Prentice-Hall.
- ESPING-ANDERSON, Gosta (2000), “Um Estado-Providência para o Século XXI”, in AA. VV., *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora.
- FLORA, Peter e Alber, Jens (1984), “Modernization, democratization and the development of welfare states in western Europe”, in Peter flora e Arnold Heidenheimer (Org.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.
- GIDDENS, Anthony (1998), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar (2005), *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, Editora Almedina.
- KELMAN, Steven (1987), *Making Public Policy*, Basic Books.
- LOURENÇO, Nelson et. al. (Coord.) (2006), *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Final – Modelos e Cenários*, Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.
- MAJONE, Gioandomenico (1997), “From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Journal of Public Policy*, Vol. 17, nº2.
- MARSHALL, T. S., e Bottomore, Tom (1992), *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press.
- MISHRA, Ramesh (1995), *O Estado Providência na Sociedade Capitalista – Estudo Comparativo das Políticas Públicas na Europa, América do Norte e Austrália*, Oeiras, Celta Editora.
- MOREIRA, Adriano (1979), *Ciência Política*, Amadora, Bertrand.

- MOZZICAFREDDO, Juan (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora, 2ª Edição.
- MULLER, Pierre et Surel, Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris. Montchrestien.
- NAGEL, Stuart (1980), "The Policy Studies Perspective", *Public Administration Review*, Vol.391-396.
- NELISSEN, Nico et al (1999), *Renewing Government*, Utrecht, International Books.
- OLIVEIRA, José Ferreira de (2001), "Os Modelos de Polícia, face à Emergência das Políticas Públicas de Segurança", in AAVV (2001), *Polícia Portuguesa, Separata da Revista nº 128* (Mar-Abr), Lisboa.
- OLIVEIRA, José Ferreira de (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de Proximidade*, Coimbra, Edições Almedina.
- RADOS, Milan (2003), *A Política Externa da União Europeia*, Lisboa, Espírito das Leis.
- ROCHA, José Oliveira (1995), *Teoria do Processo Político e Políticas Públicas*, Braga, Universidade do Minho.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e Ferreira, Sílvia (2002), "A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflituantes", in Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro (orgs.), *Risco social e incerteza, pode o Estado Social recuar mais?*, Edições Afrontamento, Volume 3.
- SANTOS, Boaventura de Sousa et. al. (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso Português*, Porto, Afrontamento.
- SARMENTO, Cristina Montalvão (2001), "Políticas Públicas: o espelho da política. Conjecturas de ordem" in *A Reforma do Estado em Portugal – Problemas e Perspectivas*, Actas do I Encontro Nacional de Ciência Política, Lisboa, Bizâncio.
- SARMENTO, Cristina Montalvão (2004), "Europa Transatlântica. Diálogos de Cultura e Culturas Estratégicas", *Cultura. Revista de História e Teoria das Ideias, Ideias de Europa*, nº XIX, Lisboa, Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa.
- SARMENTO, Cristina Montalvão (2005), "Política e Segurança: Íntimas Ligações", *Volume Comemorativo dos 20 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna*, Lisboa, Livraria Almedina.
- STIGLITZ, Joseph (1988), *Economics of the Public Sector*, London, W. W. Norton & Company.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (2002), *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa, Ministério da Administração Interna.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano et. al. (Coord.) (2006), *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*, Relatório Preliminar, Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.
- TURNER, R. S., (1994), "Postmodern Culture/ modern Citizens", in Bart Steenbergen (ed.), *The Condition of Citizenship*, London, Sage
- VEIGA, Paula Margarida Santos (2001), "Segurança e Direitos Fundamentais dos Cidadãos – Os direitos dos cidadãos como fim e limite da actividade de segurança", in *Revista da Guarda Nacional Republicana, Pela Lei e Pela Grei*: (Jan-Mar).
- VIANA, Vítor Daniel Rodrigues (2003), *O conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas*, Trabalho Individual de Longa Duração, Lisboa, Instituto de Altos Estudos Militares.